

**Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 13/07/2023, 455800****Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres réunies****Lecture du jeudi 13 juillet 2023**

N° 455800

ECLI:FR:CECHR:2023:455800.20230713

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur

Mme Airelle Niepce

Rapporteur public

M. Stéphane Hoynck

Texte intégral**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

MM. B... et C... A... ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née le 18 septembre 2017 du silence gardé par la préfète de Lot-et-Garonne sur leur demande de modification de la carte d'aléa " glissement de terrain " concernant le territoire de la commune de Bon-Encontre, afin que la parcelle cadastrée section AI n° 159 leur appartenant ne soit plus classée en zone d'aléa fort.

Par un jugement n° 1704061 du 28 décembre 2018, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 19BX00650 du 21 juin 2021, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur appel des consorts A..., annulé ce jugement ainsi que la décision du 18 septembre 2017 et enjoint au préfet de Lot-et-Garonne, sous réserve d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait, de modifier le classement de la parcelle AI n° 159 dans la carte d'aléa glissement de terrain concernant le territoire de la commune de Bon-Encontre, en tant qu'il situe cette parcelle en zone d'aléa fort, dans le délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 23 août et 23 novembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la ministre de la transition écologique demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel des consorts A....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les consorts A... sont propriétaires, sur le territoire de la commune de Bon-Encontre, d'une parcelle cadastrée section AI n° 159, classée en zone d'aléa moyen par le plan de prévention des risques de mouvements de terrains approuvé par arrêté préfectoral du 3 août 1992. Le 17 février 2015, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a présenté un projet de nouvelle cartographie des aléas concernant les risques de glissements de terrain, qui classait notamment cette parcelle en zone d'aléa fort. Par un courrier du 9 novembre 2015, le préfet de Lot-et-Garonne a transmis au maire de la commune de Bon-Encontre la version définitive de cette nouvelle cartographie. A la suite du refus du maire de Bon-Encontre, le 24 mars 2015, de proroger le certificat d'urbanisme opérationnel dont

disposaient les propriétaires de cette parcelle et de l'opposition du maire, en date du même jour, à la déclaration préalable pour un projet situé sur cette parcelle, les consorts A... ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux qui, par ordonnance du 12 septembre 2017, a ordonné une expertise afin d'évaluer le niveau de risque de glissement de terrain sur leur parcelle. Suite au dépôt de ce rapport d'expertise le 30 juin 2017, les consorts A... ont demandé à la préfète de Lot-et-Garonne de modifier la cartographie établie par le CEREMA afin que leur parcelle ne soit plus classée en zone d'aléa fort pour les glissements de terrain. Par un jugement du 28 décembre 2018, le tribunal administratif de Bordeaux a jugé irrecevable leur demande tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par la préfète sur leur demande. Par un arrêt du 21 juin 2021, contre lequel le ministre de la transition écologique se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé le jugement du tribunal administratif ainsi que la décision préfectorale litigieuse et enjoint au préfet de Lot-et-Garonne, sous réserve d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait, de modifier le classement de la parcelle de MM. A... dans la carte d'aléa glissement de terrains, en tant qu'il situe la parcelle en zone d'aléa fort.

2. En premier lieu, d'une part, les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

3. D'autre part, en vertu des dispositions de l'article L. 121- 2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable en l'espèce, désormais reprises en substance à l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme, le préfet transmet " à titre d'information " aux communes ou à leurs groupements compétents " l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme " dont il dispose.

4. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué, non contestées en cassation sur ces points, que le document cartographique intitulé " carte d'aléa mouvement de terrain secteurs Agenais et Confluent " élaboré par le CEREMA en février 2015 a été publié sur le site internet de la préfecture de Lot-et-Garonne, à la rubrique " Politiques publiques - Sécurité et protection de la population - Risques majeurs ", et accompagné d'un commentaire selon lequel " dès lors qu'elle est communiquée à la collectivité, cette nouvelle connaissance du risque doit être prise en compte par la commune et l'Etat, notamment pour ce qui concerne la planification et les autorisations d'urbanisme ". Par ailleurs, le préfet de Lot-et-Garonne a indiqué au maire de la commune de Bon-Encontre, par un courrier du 9 novembre 2015, que les nouvelles informations résultant de cette cartographie devaient " être prises en compte dès à présent pour l'application du droit des sols, dans les secteurs nouvellement cartographiés et lorsque le niveau d'aléa défini par la cartographie de décembre 2013 est plus fort que celui pris en compte au titre du R. 111-3. Il conviendra dans ce cas d'utiliser l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en appliquant la partie du règlement actuel correspondant à la nouvelle classe d'aléa, et si nécessaire refuser le projet ou ne l'accepter que sous réserve de prescriptions ". Il ressort à cet égard des pièces du dossier que la décision d'opposition à déclaration préalable opposée le 24 mars 2015 aux consorts A... est fondée sur les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et le zonage résultant de la carte établie par le CEREMA.

5. Pour juger que la demande des consorts A... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite par laquelle la préfète de Lot-et-Garonne a refusé de modifier la carte d'aléa " mouvement de terrain " établie par le CEREMA en tant qu'elle classe leur parcelle en zone d'aléa fort était recevable, la cour a relevé que cette cartographie et les termes dont le préfet a assorti le porter à connaissance qu'il en a fait étaient destinés à orienter de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Elle a également relevé que, compte tenu de la publicité qui lui a été donnée et des commentaires accompagnant sa publication sur le site internet de la préfecture, cette cartographie était, par elle-même, de nature à influencer sur la valeur vénale des terrains concernés. Elle a enfin souligné qu'en l'absence de mise en œuvre d'un processus de révision du plan de prévention des risques, ce document ne saurait être regardé comme un document préparatoire à un tel plan et que, s'il est au nombre des études techniques qu'il incombait au préfet de transmettre à titre d'information aux communes ou à leurs groupements, dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, en application de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme qui s'est substitué aux dispositions de l'article L. 121-2 citées au point 3, cette circonstance ne permettait pas, eu égard à la publicité et la portée qui lui ont été par ailleurs données, d'exclure qu'il présente le caractère d'un acte susceptible de recours. En jugeant que, dans ces conditions, la cartographie du risque de mouvements de terrain ainsi que le refus opposé par le préfet de la modifier étaient susceptibles d'emporter des effets notables sur la situation et les intérêts des propriétaires des parcelles classées en zone d'aléa fort et pouvaient, par suite, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, la cour, qui n'a pas commis d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme, n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

6. En second lieu, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour juger que les consorts A... étaient fondés à soutenir que le classement de leur parcelle en zone d'aléa fort était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, la cour a rappelé les conclusions de l'expertise géotechnique, réalisée par le bureau Arcadis pour la communauté d'agglomération d'Agen en janvier 2016, mettant en cause la méthodologie retenue par le CEREMA pour le classement de très grandes plages de zones d'aléa fort et, s'agissant plus particulièrement de la parcelle des consorts A..., elle s'est fondée sur le rapport d'expertise établi le 30 juin 2017 par l'expert désigné par le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, qui conclut à une probabilité d'occurrence du risque de glissement de terrain faible, éventuellement moyenne, mais non d'une probabilité d'occurrence forte, eu égard à la pente du terrain inférieure à 11° dans la zone dédiée à l'habitation et à l'absence de nappe d'eau généralisée dans le versant. La cour a également relevé que si une note du 5 mars 2018 sur les plans de prévention des risques de mouvements de terrain dans l'Agenais, établie à la demande de la direction départementale des territoires de Lot-et-Garonne, estime que le degré d'aléa faible proposé par l'expert est inapproprié, compte tenu notamment des éléments hydriques, il ne confirme pour autant pas l'aléa fort retenu par le CEREMA " en l'absence d'observation suffisante " sur le site. En statuant ainsi, la cour administrative d'appel a porté sur les pièces du dossier qui lui étaient soumis une appréciation souveraine, qui est exempte de dénaturation.

7. Il résulte de ce qui précède que le ministre n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à MM. B... et C... A....

Copie en sera adressée à la communauté d'agglomération d'Agen et à la commune de Bon-Encontre.

Délibéré à l'issue de la séance du 31 mai 2023 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-B... Mochon, présidents de chambre ; Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambomez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera conseillers d'Etat ; et Mme Airelle Niepce, maître des requêtes-rapporteuse.

Rendu le 13 juillet 2023.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugué

La rapporteure :

Signé : Mme Airelle Niepce

La secrétaire :

Signé : Mme Valérie Peyrisse

ECLI:FR:CECHR:2023:455800.20230713

Analyse

^ Abstrats

CETAT01-01-05-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. - DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. - ACTES ADMINISTRATIFS - NOTION. - INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES. - CARTOGRAPHIE DES ALÉAS CONCERNANT LES RISQUES DE GLISSEMENTS DE TERRAIN - ACTE SUSCEPTIBLE DE RECOURS - EXISTENCE, EU ÉGARD AUX COMMENTAIRES DU PRÉFET QUI L'ACCOMPAGNENT [RJ1].

CETAT54-01-01-01 PROCÉDURE. - INTRODUCTION DE L'INSTANCE. - DÉCISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS. - ACTES CONSTITUANT DES DÉCISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS. - CARTOGRAPHIE DES ALÉAS CONCERNANT LES RISQUES DE GLISSEMENTS DE TERRAIN, EU ÉGARD AUX COMMENTAIRES DU PRÉFET QUI L'ACCOMPAGNENT [RJ1].

CETAT68-01 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. - PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. - CARTOGRAPHIE DES ALÉAS CONCERNANT LES RISQUES DE GLISSEMENTS DE TERRAIN - ACTE SUSCEPTIBLE DE RECOURS - EXISTENCE, EU ÉGARD AUX COMMENTAIRES DU PRÉFET QUI L'ACCOMPAGNENT [RJ1].

^ Résumé

01-01-05-03 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ayant présenté, en 2015, un projet de nouvelle cartographie des aléas concernant les risques de glissements de terrain portant notamment sur le territoire de la commune de X. Aléas faisant l'objet d'un plan de prévention des risques de mouvements de terrains approuvé en 1992. ...Cartographie ayant été publiée sur le site internet de la préfecture, accompagnée d'un commentaire selon lequel elle devait être prise en compte, dès lors qu'elle était communiquée à la collectivité, pour ce qui concerne la planification et les autorisations d'urbanisme. Préfet ayant indiqué à la commune de X que les nouvelles informations résultant de cette cartographie devaient être prises en compte pour l'application du droit des sols, dans les secteurs nouvellement cartographiés et lorsque le niveau d'aléa défini par cette cartographie était plus fort que celui déjà pris en compte, et qu'il conviendrait, en ce cas, d'appliquer la partie du règlement actuel correspondant à la nouvelle classe d'aléa et, le cas échéant, de refuser le projet....Requérants dont la parcelle, située dans la commune de X, était classée en zone aléa fort par la nouvelle cartographie ayant, à cet égard, fait l'objet d'une décision d'opposition à déclaration préalable fondée sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et le zonage résultant de la carte établie par le CEREMA. Requérants demandant l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à leur demande de modification de cette carte afin que leur parcelle ne soit plus classée en zone d'aléa fort....Cette cartographie et les termes dont le préfet a assorti le porter à connaissance qu'il en a fait sont destinés à orienter de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Compte tenu de la publicité qui lui a été donnée et des commentaires accompagnant sa publication sur le site internet de la préfecture, elle est, par elle-même, de nature à influencer sur la valeur vénale des terrains concernés. En l'absence de mise en œuvre d'un processus de révision du plan de prévention des risques, ce document ne saurait être regardé comme un document préparatoire à un tel plan et, s'il est au nombre des études techniques qu'il incombait au préfet de transmettre à titre d'information aux communes ou à leurs groupements, dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), en application de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme qui s'est substitué à l'article L. 121-2 du même code, cette circonstance ne permettait pas, eu égard à la publicité et la portée qui lui ont été par ailleurs données, d'exclure qu'il présente le caractère d'un acte susceptible de recours.

54-01-01-01 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ayant présenté, en 2015, un projet de nouvelle cartographie des aléas concernant les risques de glissements de terrain portant notamment sur le territoire de la commune de X. Aléas faisant l'objet d'un plan de prévention des risques de mouvements de terrains approuvé en 1992. ...Cartographie ayant été publiée sur le site internet de la préfecture, accompagnée d'un commentaire selon lequel elle devait être prise en compte, dès lors qu'elle était communiquée à la collectivité, pour ce qui concerne la planification et les autorisations d'urbanisme. Préfet ayant indiqué à la commune de X que les nouvelles informations résultant de cette cartographie devaient être prises en compte pour l'application du droit des sols, dans les secteurs nouvellement cartographiés et lorsque le niveau d'aléa défini par cette cartographie était plus fort que celui déjà pris en compte, et qu'il conviendrait, en ce cas, d'appliquer la partie du règlement actuel correspondant à la nouvelle classe d'aléa et, le cas échéant, de refuser le projet....Requérants dont la parcelle, située dans la commune de X, était classée en zone aléa fort par la nouvelle cartographie ayant, à cet égard, fait l'objet d'une décision d'opposition à déclaration préalable fondée sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et le zonage résultant de la carte établie par le CEREMA. Requérants demandant l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à leur demande de modification de cette carte afin que leur parcelle ne soit plus classée en zone d'aléa fort....Cette cartographie et les termes dont le préfet a assorti le porter à connaissance qu'il en a fait sont destinés à orienter de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Compte tenu de la publicité qui lui a été donnée et des commentaires accompagnant sa publication sur le site internet de la préfecture, elle est, par elle-même, de nature à influencer sur la valeur vénale des terrains concernés. En l'absence de mise en œuvre d'un processus de révision du plan de prévention des risques, ce document ne saurait être regardé comme un document préparatoire à un tel plan et, s'il est au nombre des études techniques qu'il incombait au préfet de transmettre à titre d'information aux communes ou à leurs groupements, dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), en application de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme qui s'est substitué à l'article L. 121-2 du même code, cette circonstance ne permettait pas, eu égard à la publicité et la portée qui lui ont été par ailleurs données, d'exclure qu'il présente le caractère d'un acte susceptible de recours.

68-01 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ayant présenté, en 2015, un projet de nouvelle cartographie des aléas concernant les risques de glissements de terrain portant notamment sur le territoire de la commune de X. Aléas faisant l'objet d'un plan de prévention des risques de mouvements de terrains approuvé en 1992. ...Cartographie ayant été publiée sur le site internet de la préfecture, accompagnée d'un commentaire selon lequel elle devait être prise en compte, dès lors qu'elle était communiquée à la collectivité, pour ce qui concerne la planification et les autorisations d'urbanisme. Préfet ayant indiqué à la commune de X que les nouvelles informations résultant de cette cartographie devaient être prises en compte pour l'application du droit des sols, dans les secteurs nouvellement cartographiés et lorsque le niveau d'aléa défini par cette cartographie était plus fort que celui déjà pris en compte, et qu'il conviendrait, en ce cas, d'appliquer la partie du règlement actuel correspondant à la nouvelle classe d'aléa et, le cas échéant, de refuser le projet....Requérants dont la parcelle, située dans la commune de X, était classée en zone aléa fort par la nouvelle cartographie ayant, à cet égard, fait l'objet d'une décision d'opposition à déclaration préalable fondée sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et le zonage résultant de la carte établie par le CEREMA. Requérants demandant l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à leur demande de modification de cette carte afin que leur parcelle ne soit plus classée en zone d'aléa fort....Cette cartographie et les termes dont le préfet a assorti le porter à connaissance qu'il en a fait sont destinés à orienter de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Compte tenu de la publicité qui lui a été donnée et des commentaires

accompagnant sa publication sur le site internet de la préfecture, elle est, par elle-même, de nature à influencer sur la valeur vénale des terrains concernés. En l'absence de mise en œuvre d'un processus de révision du plan de prévention des risques, ce document ne saurait être regardé comme un document préparatoire à un tel plan et, s'il est au nombre des études techniques qu'il incombait au préfet de transmettre à titre d'information aux communes ou à leurs groupements, dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), en application de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme qui s'est substitué à l'article L. 121-2 du même code, cette circonstance ne permettait pas, eu égard à la publicité et la portée qui lui ont été par ailleurs données, d'exclure qu'il présente le caractère d'un acte susceptible de recours.

▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf., sur la prise en compte des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de mettre en œuvre des documents de portée générale émanant d'autorités publiques, CE, Section, 12 juin 2020, Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI), n° 418142, p. 192.