

COUPE, PEYRONNE & ASSOCIES
Avocats associés

90 avenue Ledru Rollin, 75 011 PARIS
Tél. 01 48 07 52 55 - Fax. 01 48 07 52 33

N°220630

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

MEMOIRE EN REPLIQUE EN DEMANDE

POUR : L'Association La Vigie Citoyenne Grand-Mottoise
Madame Annie BIANCHI

CONTRE : La préfecture du département de l'Hérault
La commune de La Grande-Motte

1.

L'Association La Vigie Citoyenne Grand-Mottoise et Madame BIANCHI, requérantes dans la présente instance, ont pris connaissance des mémoires en défense produits par le Préfet de l'Hérault et la commune de La Grande-Motte, le 9 novembre 2022 et le 17 novembre 2022.

Ces écritures appellent les observations complémentaires suivantes de la part des requérantes, ayant trait à légalité externe (I) et interne (II) de l'arrêté contesté.

I- SUR LES IRREGULARITES EXTERNES ENTACHANT L'ARRETE DU 9 DECEMBRE 2021

II.A/S'agissant de l'incompétence de l'auteur de l'acte

2.

Dans leur requête introductive d'instance, les exposantes ont soulevé un premier moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, Monsieur Thierry LAURENT (§ 13).

En réponse au grief, le Préfet de l'Hérault produit un arrêté de délégation en date du 3 novembre 2020 (**production adverse n°4**).

Force est néanmoins de constater que l'arrêté versé aux débats n'a pas donné compétence à Monsieur Thierry LAURENT afin d'édicter une décision telle que l'arrêté du 9 novembre 2021 ayant approuvé la modification du PPRi applicable à La Grande-Motte.

Concrètement, aucun des articles composant cet arrêté ne concerne, de près ou de loin, un tel document de planification.

Significativement d'ailleurs, le Préfet se garde bien, dans son mémoire en défense, de citer le passage de l'arrêté qui aurait été de nature à conférer à l'auteur de l'acte contesté la compétence requise.

Adopté par une autorité incompétente, l'arrêté du 9 novembre 2021 sera annulé.

I.B/Sur les défauts de consultation

3.

Dans leur requête, l'Association et Madame BIANCHI ont également soulevé un moyen tiré de ce que l'ensemble des collectivités et établissements publics « concernés », au sens de l'article L. 562-3 du Code de l'environnement (et R. 562-10-1 du même Code), n'a pas été associé par la Préfecture, dans le cadre de l'élaboration du projet de modification du PPRi

En réponse, le Préfet comme la Commune admettent que certaines personnes évoquées à ce titre par les requérantes (§ 16) n'ont pas été associées à l'élaboration du projet.

Parmi les personnes publiques écartées de la procédure de modification du PPRi, figure notamment le Syndicat Mixte du Bassin de l'Or, le SYMBO, dont les statuts lui ont pourtant conféré les compétences suivantes :

*« Le Syndicat exerce, au titre de l'item 12° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, une compétence en matière d'animation, de coordination, d'accompagnement, de conseil et d'information relative **à la prévention du risque d'inondation**, à la gestion de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques » (Production n°16, art. 5.2 des statuts) ;*

« Le syndicat est habilité à être animateur de démarches de protection et de préservation des espaces naturels et de la biodiversité (Natura 2000) des sites Natura 2000 de l'étang de Mauguio [également appelé « étang de l'Or » et concerné par la procédure d'évolution du PPRi] » (art. 5.3).

A la lecture de cet extrait des statuts, visant notamment explicitement la prévention des risques d'inondation, on peine à considérer comment le SYMBO pourrait ne pas être « concerné » par la procédure litigieuse.

Du reste, et compte-tenu de la nature des évolutions réglementaires, il en va de même du Comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse et de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, en leur qualité de gestionnaires du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion (SDAGE) Rhône-Méditerranée, qui couvre le territoire de LA GRANDE-MOTTE et s'impose au PPRi sous un rapport de compatibilité ainsi qu'il est développé plus en détail ci-après.

A ce titre, encore, l'annulation de l'arrêté litigieux s'impose.

I.C/ Sur les modifications apportées au projet postérieurement à la mise à disposition

4.

Dans leur requête, l'Association et Madame BIANCHI ont également évoqué les modifications apportées au projet de modification du PPRi, postérieurement à la phase de mise à disposition.

Pour rappel, le passage suivant a été ajouté à la modification réglementaire envisagée :

« [Sont admis, les travaux et aménagements liés à une recomposition et/ou extension du port existant sous réserve :] que les aménagements n'aggravent pas les aléas littoraux susceptibles d'impacter les secteurs à enjeux forts urbanisés ; et que les constructions nouvelles ne soient pas exposées à des aléas forts ; une étude hydraulique basée sur les événements de référence du PPRi justifiera le respect de ces prescriptions » (Production n°5).

Si les défendeurs entendent minimiser la portée de cette évolution de dernière minute, il convient toutefois de rappeler que cette dernière n'est pas négligeable compte-tenu :

- d'abord, de sa portée géographique, puisqu'elle s'appliquera à l'ensemble de la zone rouge de déferlement, qui ne se cantonne pas aux seules installations portuaires concernées par le projet de restructuration du port mais concerne l'ensemble de la zone rouge de déferlement, bien plus vaste puisque portant essentiellement sur des hectares de plages (voir en ce sens : **Production n°15**) ;

- ensuite de sa nature, puisque cette modification vient encadrer les possibilités de construire en imposant aux constructeurs la réalisation d'une étude hydraulique dont aucune caractéristique n'est précisée. Si une telle étude s'impose, ainsi que l'ont considéré les services de l'Etat, c'est bien qu'elle leur paraît nécessaire afin de respecter les objectifs assignés par le PPRi ; il est dès lors anormal que cette étude ne soit qu'évoquée sans autre forme de précision et que ce sujet d'importance (en ce qu'il touche à la sécurité des personnes et des biens, enjeu central du PPRi) n'ait pas pu être discuté préalablement par le public.

Dans ces conditions, force est derechef de conclure à l'annulation de l'arrêté contesté.

I.D/ Sur les insuffisances de l'évaluation environnementale

5.

Au titre des nombreuses insuffisances affectant l'évaluation environnementale, les requérantes ont d'abord évoqué l'article R. 122-20, 1° du Code de l'environnement en tant qu'il prévoit que « le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale » comporte :

« 1° Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale » (§ 22 de la requête).

En dépit des observations formulées par l'Autorité Environnementale, le Maître d'ouvrage n'a pas sérieusement complété son document sur ces aspects.

En réponse, le Préfet se borne à affirmer, dans son mémoire en défense (p. 8), que « les requérantes ne précisent pas, et pour cause, en quoi le rapport environnemental ainsi complété serait insuffisant, ni les contradictions qui pourraient exister entre le PPRi et d'autres plans, schémas ou programmes relatifs à la prévention des risques ».

A cela, on répliquera d'abord que les requérantes ont bien pris soin de souligner en quoi le rapport environnemental demeurerait lacunaire au regard des observations de l'AE précitées, dès lors qu'après modifications, il ne répondait toujours pas à l'avis critique rendu par cette autorité en ce qu'elle reprochait :

- de ne pas présenter « d'informations relatives aux rapports formels (comme par exemple les liens de compatibilité ou les articulations) existant entre ces différents documents »,
- de ne pas évoquer « le territoire à risque important d'inondation (TRI) de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas »,
- de ne pas évoquer la compatibilité du projet avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), dont une procédure de révision est parallèlement en cours (particulièrement évasive, la réponse apportée par le maître d'ouvrage, p. 7, se borne à affirmer, sans autres précisions : « Le travail mené par le porteur du projet portuaire de LA GRANDE-MOTTE répond précisément à cette disposition D-19. Dans sa conception, en respectant les règles fixées par le règlement du PPRi, le projet est en totale cohérence avec le PGRI 2016-2021 »...),

- et en outre, de ne pas présenter « *la cohérence entre la modification du PPRi et l'ensemble des plans et programmes relatifs aux risques naturels d'inondation et de submersion puis d'analyser cette articulation pour chacun d'entre eux* ».

Il a également été souligné que le rapport environnemental n'évoquait pas la compatibilité du projet avec le Plan communal de sauvegarde ou avec le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Les requérantes ont donc parfaitement motivé leur grief, contrairement à ce que tente de faire accroire le Préfet dans ses écritures.

6.

C'est par ailleurs à tort que le Préfet estime qu'il appartiendrait aux requérantes d'exposer les « *contradictions qui pourraient exister entre le PPRi et d'autres plans, schémas ou programmes relatifs à la prévention des risques* ».

En effet, l'article R. 122-20, 1^o précité impose littéralement au Maître d'ouvrage d'exposer l'articulation entre le PPRi et divers « *plans, schémas, programmes ou documents de planification* », qu'il y ait ou non contradiction entre eux.

Et cette obligation n'a pas été respectée en l'espèce, loin s'en faut, ainsi que les requérantes l'ont précédemment établi.

Dans ces conditions, les exposantes persistent de plus fort dans leur critique.

7.

Aux termes la requête introductive d'instance (§ 23 à 26), il a également été fait état des lacunes affectant l'évaluation environnementale dans différents domaines, notamment en matière de topographie, de niveau de la mer, d'hydrogéologie ou de météorologie.

En réponse (p. 9 du mémoire adverse), le Préfet indique que ces éléments servent à calculer l'aléa et n'avaient pas besoin d'une actualisation au motif que les modalités de caractérisation de l'aléa retenues dans le PPRi 2014 seraient toujours pertinentes.

Cette affirmation mérite assurément d'être remise en cause.

Outre l'écoulement du temps depuis l'approbation du PPRi (le 16 avril 2014), justifiant à lui seul une actualisation de ces données, force est d'admettre que l'Autorité environnementale ne partage pas la position des services de l'Etat, ainsi que les requérantes ont eu l'occasion de l'exposer dans le cadre de leurs précédentes écritures.

Ces dernières persistent donc, de plus fort, de leur critique.

8.

Le Préfet indique encore (en p. 9), que « *concernant l'hydrogéologie du projet, l'écoulement souterrain des eaux, mais aussi la météorologie, la boue et le fonctionnement hydro-sédimentaire, les requérantes confondent le rôle de l'évaluation environnementale de la modification du PPRi avec celui de l'évaluation environnementale (étude d'impact) du projet. C'est au porteur de projet de produire la connaissance actualisée de l'aléa éventuellement modifié après réalisation des travaux, en démontrant qu'il respecte les prescriptions du PPRi visant à ne pas aggraver les aléas dans les secteurs à enjeux urbanisés. Et il lui appartient également (ou au maître d'ouvrage en charge de la mise en œuvre du projet) de s'assurer du calage des planchers autorisés à la cote de 2,40 mNGF (submersion marine centennale avec prise en compte du réchauffement climatique) ou à 2 m NGF pour les parties techniques* ».

Contrairement à ce que soutient le mémoire en défense adverse, les requérantes n'opèrent pas de confusion.

Il appartient sans doute au « *porteur de projet* » de démontrer que ce dernier « *respecte les prescriptions du PPRi visant à ne pas aggraver les aléas dans les secteurs à enjeux urbanisés* » ainsi que de « *s'assurer du calage des planchers autorisés à la cote de 2,40 mNGF (submersion marine centennale avec prise en compte du réchauffement climatique) ou à 2 m NGF pour les parties techniques* », mais il appartient également au maître d'ouvrage du projet de modification du PPRi de démontrer que la procédure d'évolution réglementaire du document n'aura pas d'incidence sur les milieux naturels et la sécurité publique.

9.

C'est également à tort qu'en réponse au moyen tiré de ce que le rapport environnemental ne présente pas de solution de substitution, en méconnaissance de l'article R. 122-20, 2° du Code de l'environnement, le Préfet indique (p. 10 de son mémoire en défense), que « *s'agissant du PPRi, une « solution de substitution » à la modification du PPRi est nécessairement l'absence de modification, et donc le maintien définitif du port dans sa configuration actuelle* ».

Sur ce point encore, le Préfet ne saurait être suivi.

D'abord, envisager des « *solutions de substitution* » constitue bien une obligation réglementaire et non une option ainsi qu'il résulte de la lettre du texte précité.

Ensuite, on peine à croire qu'aucune solution de substitution n'était envisageable en l'espèce ; les requérantes en ont d'ailleurs évoqué deux, dans leur requête, démontrant ainsi, au besoin, que des alternatives au projet de modification du PPRi était – évidemment – envisageables (§ 29).

A ce titre encore, l'annulation de l'arrêté litigieux s'impose.

10.

Pour le reste, concernant les insuffisances de l'évaluation environnementale, les requérantes s'en réfèrent à leurs précédentes écritures, qui conservent toute leur pertinence.

II- SUR LES IRREGULARITES INTERNES ENTACHANT L'ARRETE DU 9 DECEMBRE 2021

II.A/ Sur l'incompatibilité entre la modification du PPRi et les dispositions relatives à la protection du littoral

11.

Dans le cadre de leurs mémoires en défense, le Préfet comme la commune de La Grande Motte soutiennent que le PPRi pourrait s'affranchir du respect de la loi littoral, au motif que ce document serait évoqué au sein du Code de l'environnement et non du Code de l'urbanisme.

Un tel argument ne saurait toutefois prospérer.

12.

A l'évidence, le PPRi constitue bien un document de planification urbaine dans la mesure où il régit les possibilités d'utilisation des sols, au même titre, par exemple, d'un plan local d'urbanisme.

C'est bien pour autant d'ailleurs que ses dispositions doivent être prises en compte par le plan local d'urbanisme (pour une illustration récente : CAA Bordeaux, 3 novembre 2022, n°21BX03647) et qu'elles s'imposent, sous un rapport de conformité, aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

Sur son site internet, le Ministère précise d'ailleurs que le « *PPRi approuvé fait partie des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols (SUP n° PM1). A ce titre, il a vocation à être annexée aux plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) et aux cartes communales (si les territoires concernés sont couverts par ces documents d'urbanisme) et à figurer sur le Géoportail de l'urbanisme. Il s'impose par ce biais aux autorisations d'occupation du sol (permis de construire...)* » (<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-de-prevention-des-risques-naturels-d-r1096.html>).

Ce point ne saurait être sérieusement contesté.

Au regard de ses effets sur les possibilités de construire, le PPRi doit donc veiller à respecter les principes de la loi littoral, aujourd'hui transposés au sein du Code de l'urbanisme.

Le moyen articulé à ce titre par les requérantes est donc bien opérant, contrairement à ce que soutiennent les défendeurs dans leurs mémoires.

13.

Il est, du reste, tout aussi constant qu'en l'espèce, la modification du PPRi méconnaît les principes posés aux articles L. 121-6 et L. 121-7 du Code de l'urbanisme en admettant – même sous condition – des constructions au sein d'une zone rouge de déferlement qui, loin de ne concerner que les seules installations portuaires porte pour l'essentiel sur une plage de sable fin n'ayant fait l'objet d'aucune artificialisation et ne supportant aucune construction – et ce, quand bien même l'intention du Préfet aurait été de cantonner les évolutions réglementaires à la seule zone portuaire, ainsi qu'il est soutenu en défense.

Cette méconnaissance des principes de la loi littoral justifie, de plus fort, la censure de l'arrêté préfectoral du 9 décembre 2021.

II.B/Sur la méconnaissance de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement et l'erreur manifeste d'appréciation commise

14.

Aux termes de leur requête (§ 43 et s.), l'Association La Vigie Citoyenne Grand-Mottoise et Madame BIANCHI ont souligné l'erreur manifeste d'appréciation entachant la décision litigieuse, dès lors, notamment, que la modification du PPRi couvrant La Grande-Motte aura pour effet d'accroître l'exposition au risque des populations.

A cela, le Préfet répond :

- d'abord, que « *le phasage des aménagements permettra de soustraire la zone de projet aux aléas forts de déferlement avant d'y admettre toute construction* »,
- ensuite, que « *les PPRi peuvent prévoir des possibilités constructives y compris dans les zones inondables non urbanisées, par exception* ».

Ces arguments ne résistent pas à l'analyse.

15.

En premier lieu, c'est à tort que le Préfet évoque « *le phasage des aménagements* » pour défendre la procédure de modification du document.

Il s'agit là d'un argument récurrent, à la lecture des écritures adverses, sur lequel il convient de revenir.

Concrètement, les services de l'État font valoir que les travaux de création de la nouvelle digue vont permettre d'atténuer, dans le secteur concerné, l'aléa de déferlement. Ainsi peut-on lire par exemple, en p. 3 du mémoire en défense du Préfet :

Enfin, en troisième lieu, le phasage du Projet Ville-Port vise à soustraire l'esplanade Baumel à l'aléa déferlement, grâce au déplacement de la digue portuaire vers l'ouest, avant d'y admettre des constructions nouvelles (le choc mécanique des vagues devant être stoppé par la future digue). Ainsi, il n'est pas envisagé d'autoriser des constructions nouvelles dans l'espace actuellement exposé au déferlement (actuelle zone RD). Cette condition a été précisée dans le règlement de la zone RD pour apporter toutes les garanties de maîtrise des risques dans ce secteur.

Le rapport d'évaluation environnemental (**Production n°12**) effectue également un lien étroit entre travaux de réalisation de la future digue et protection des populations, en précisant notamment :

« *zone Rd (rouge) : zone rouge de déferlement, exposée au choc mécanique des vagues dans la configuration actuelle de la digue portuaire* » (p. 29 du document) ;

« Seule la zone rouge de déferlement Rd, dans sa configuration actuelle (avant le déplacement de la digue portuaire), n'admet pas expressément les aménagements et constructions nécessaires au projet » (p. 20) ;

« Il faut toutefois noter que le projet prévoit le déplacement de la digue Ouest préalablement aux aménagements du port. La zone exposée au déferlement va évoluer du fait de ce déplacement : l'ouvrage sera dimensionné pour garantir la protection du port contre la houle (voir ci-après), mais également pour que la zone de déferlement s'arrête au droit de la nouvelle digue, comme c'est le cas dans la configuration actuelle de la digue portuaire. A cet effet, le maître d'ouvrage a calé la crête de la digue en fonction des résultats des simulations de scénarios de tempêtes extrêmes. Cette étude est une des pièces qui sera produite dans le dossier de demande d'autorisation environnementale (...).

La modification du PPRI permet donc l'augmentation des enjeux humains et matériels dans la zone de déferlement concernée par les aménagements (dans sa configuration actuelle, avant le déplacement de la digue portuaire) » (p. 37) ;

« Ainsi, la digue portuaire, qui sera repositionnée dans le projet rendu possible par la modification du PPRI, est dimensionnée pour assurer la sécurité des enjeux vis-à-vis de la houle en cas de tempête de niveau centennal et dans l'hypothèse d'une élévation du niveau de la mer liée au changement climatique » (p. 38).

Avancé à différentes reprises par les défenseurs, l'argument ne saurait dès lors convaincre.

Concrètement, la modification du PPRI de La Grande-Motte est en effet exécutoire depuis plus d'un an. Le règlement modifié de la zone rouge de déferlement est donc d'ores et déjà en vigueur et opposable.

Or les travaux de déplacement de la digue portuaire n'ont pas été réalisés et ne le seront pas avant des mois ou, plus raisonnablement, avant des années.

En d'autres termes, le PPRI autorise d'ores et déjà la réalisation de travaux en zone rouge de déferlement alors même que l'ouvrage portuaire destiné à protéger les personnes n'est pas réalisé et ne le sera pas à court terme.

Et c'est bien au jour auquel la décision a été adoptée qu'il convient de se placer pour apprécier sa légalité.

Loin de convaincre d'une absence de danger, l'argument avancé en défense tend plutôt à établir l'erreur manifeste d'appréciation entachant la décision combattue.

16.

C'est tout aussi vainement que le Préfet invoque ensuite le bénéfice de l'article R. 562-11-8 du Code de l'environnement, éclairé par la circulaire établissant les modalités d'application du décret n°2019-715 du 5 juillet 2019.

Sur cette question, on rappellera d'abord que le principe est bien l'interdiction de nouvelles constructions au sein d'une zone d'aléa fort de PPRI.

En ce sens, l'article R. 562-11-6 du Code de l'environnement prévoit :

« (...) I.-Dans les zones non urbanisées, dans les zones d'aléas de référence faible, modéré, fort ou très fort, le règlement du plan de prévention des risques interdit toute construction nouvelle (...) ;

II.-Dans les zones urbanisées, en dehors des centres urbains :

1° Dans les zones d'aléa de référence faible et modéré, le règlement du plan de prévention des risques impose des prescriptions aux constructions nouvelles ;

2° Dans les zones d'aléa de référence fort et très fort, le règlement du plan de prévention des risques impose des prescriptions aux constructions réalisées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ayant pour effet de réduire la vulnérabilité sur le périmètre de l'opération. Toute autre construction nouvelle est interdite ».

L'article R. 562-8 vient certes assouplir ce principe, en précisant :

« Dans les zones en principe inconstructibles en application de l'article R. 562-11-6, par exception, le règlement du plan de prévention des risques précise, le cas échéant, les types de construction qui, compte tenu de leurs caractéristiques, peuvent ne pas être interdits et les soumet à prescriptions. Dans tous les cas, ces constructions n'ont pas pour vocation d'accueillir des personnes vulnérables et ne sont pas des lieux de sommeil ».

Il s'agit d'une dérogation nécessairement d'interprétation stricte, censée être justifiée par les « caractéristiques » des constructions qu'il est envisagé de ne pas interdire en zone d'aléa fort.

A cet égard, la circulaire qu'invoque le Préfet dans son mémoire en défense précise que :

« Il s'agit principalement de bâtiments n'ayant pas vocation à être en zone urbaine, par exemple les bâtiments d'exploitation agricole, ou les activités qui nécessitent impérativement la proximité immédiate de l'eau » (Production n°17, p. 9).

Dans le même sens, d'ailleurs, le Préfet se réfère au Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée, qui vise le cas « des usages agricoles, de ceux directement liés à la voie d'eau ou aux activités littorales, et aux équipements publics nécessaires à la gestion des réseaux, lorsque ces activités ne peuvent s'exercer sur des terrains moins exposés ».

Or en l'espèce, les travaux que la modification du PPRi rend possible n'exige pas nécessairement « la proximité immédiate de l'eau » ; des aménagements ou constructions peuvent en effet « contribuer[r] seulement à l'activité portuaire ou nautique », pour reprendre les conditions posées par le règlement de la zone rouge de déferlement, sans pour autant nécessiter « impérativement la proximité immédiate de l'eau ».

Ainsi par exemple, l'activité de construction de catamarans – telle que celle qu'il est, concrètement, envisagé d'installer sur la presqu'île Baumel dans le cadre du projet Port-Ville – peut-elle parfaitement être exercée en dehors de la bande littorale et à distance de la mer.

Du reste, ces travaux pourraient parfaitement être admis en zone urbain et, en tout état de cause, ailleurs qu'en zone d'aléa fort du PPRi.

Dans ces conditions, force est de conclure que la modification du PPRi approuvée par l'arrêté préfectoral du 9 décembre 2021 méconnaît les dispositions du Code de l'urbanisme réglementant les zones d'aléa fort des PPRi.

Ce n'est pas tout.

17.

Il faut par ailleurs souligner que l'article R. 562-8 qu'invoque le Préfet résulte du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019. Or l'article 3 de décret prévoit que ces dispositions « *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 ou dont la procédure d'adaptation prévue au III de l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement a été engagée postérieurement au jour de la publication du présent décret* ».

En d'autres termes, les dispositions de l'article R. 562-8 du Code de l'environnement ne sont pas applicables au PPRi de La Grande-Motte, dès lors que ce dernier a été approuvé le 16 avril 2014.

Le Préfet ne peut donc revendiquer leur bénéfice, dans le cadre de la présente instance, et le principe demeure bien, à La Grande-Motte, l'interdiction de toutes nouvelles constructions en zone d'aléa fort.

L'annulation de la procédure de modification du PPRi s'en infère.

18.

Au titre de l'erreur manifeste d'appréciation commise, les requérantes ont également souligné – en accord avec l'avis délibéré de l'Autorité Environnementale – le fait que la procédure de modification du PPRi n'a pas été précédée par la réalisation d'études destinées à s'assurer de l'absence d'incidence du projet d'évolutions réglementaires sur diverses questions sensibles (§ 48 et s.).

Essentielle dès lors que la procédure litigieuse a trait à un plan de prévention des risques, l'analyse des risques a été éludée par le maître d'ouvrage, au motif, selon le Préfet, que ce sont les études du projet d'aménagement, « *produites par le porteur du projet dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale* » qui devront répondre aux diverses problématiques soulevées.

Ainsi, à suivre le Préfet, il y aurait une « *confusion entre les études d'aléas du PPRi, traduisant nécessairement la situation actuelle des aléas traités, et les études d'impact du projet d'aménagement (...) qui relèvent alors du porteur du projet* ».

Il n'en est rien.

On entend bien que le dossier d'autorisation d'environnementale comportera une étude d'impact, qui aura notamment pour objet d'analyser les effets du projet en matière de risques.

Pour autant, en ce qu'elle vient assouplir les contraintes s'exerçant au sein d'une zone rouge de déferlement, particulièrement sensible, la modification du PPRi emporte des enjeux – tant d'un point de vue écologique qu'au regard des impératifs de sécurité publique – qui lui sont propres et qui auraient dû faire l'objet d'études préalables circonstanciées.

C'est donc à tort que le Préfet pense pouvoir reporter sur la phase d'examen de l'autorisation environnementale, la charge de réaliser des études d'analyse des risques, propres à analyser les incidences de la procédure de modification.

19.

C'est également à tort que le mémoire en défense du Préfet expose (en p. 14), que le PPRi de La Grande-Motte « porte sur les aléas littoraux (submersion marine, déferlement, érosion) et non sur le ruissellement pluvial, la remontée de nappe ou les tsunamis, phénomènes qu'il n'est nullement tenu de réglementer en application du Code de l'environnement ».

Évoqués dans la requête introductive d'instance, ces divers phénomènes ont vocation à influencer sur les aléas littoraux.

En ce sens d'ailleurs, le guide d'élaboration des PPRi auquel se réfère le Préfet dans ses écritures vient préciser les divers paramètres à prendre en compte pour établir les aléas littoraux dans les termes suivants :

« 2.1.2 - Synthèse de l'analyse du fonctionnement du littoral : identification des facteurs à l'origine des aléas littoraux »

L'analyse du fonctionnement du littoral doit permettre de déterminer les aléas à traiter et les principaux facteurs à l'origine de chaque aléa et de définir précisément le bassin d'étude des aléas. Elle apporte les éléments nécessaires au choix des hypothèses à retenir et des méthodologies à mettre en œuvre pour la caractérisation des aléas. À la fin de cette première phase, une fois les aléas à étudier identifiés, il est nécessaire de synthétiser l'ensemble des résultats qui sont directement exploités dans la phase 2 de l'étude d'aléa.

Ainsi, dans la phase d'analyse du fonctionnement du littoral, le niveau d'étude à conduire dépend des analyses attendues en fin de phase 1, décrites ci-dessous, et de la bibliographie existante.

(...)

2.1.2.c - La submersion marine

L'analyse des inondations par la mer s'appuie sur la confrontation de trois types de données : (1) les indices ayant trait aux événements passés, (2) les conditions météo-marines, (3) la morphologie des lieux. Une synthèse du phénomène de submersion marine, par l'analyse des différents types d'informations recensées, est nécessaire avant la phase de caractérisation.

Elle consiste à identifier :

- *la description du fonctionnement hydraulique du site et du déroulement des submersions (passées ou probables) : points d'entrée et écoulements ;*
- *par secteur, les modes de submersions historiques : débordement, franchissements par paquets de mer, rupture d'ouvrage ou de structure naturelle ;*
- *à partir des événements historiques, les phénomènes naturels autres que les niveaux marins hauts (houles, **débits de cours d'eau, précipitations, remontée de nappes**, etc.) à prendre en compte dans l'évènement de référence » (Production n°18, p. 28 & 29, gras et soulignement ajoutés.*

Dans ces conditions, c'est donc à bon droit que les requérantes ont souligné, dans leurs précédentes écritures, l'absence d'analyse de la combinaison du phénomène de montée du niveau de la mer avec d'autres phénomènes naturels (remontées des nappes ou ruissellement pluvial notamment).

Ces problématiques sont absentes du PPRi initial et n'ont pas plus été évoquées à l'occasion de sa procédure de modification ce qui est bien de nature à emporter la censure de cette procédure.

20.

Dans le cadre de leur requête (§ 50 et s.), l'Association La Vigie Citoyenne Grand-Mottoise et Madame BIANCHI ont également reproché le fait que la procédure de modification litigieuse ait pris en compte le niveau d'eau « statique » en plage (soit, schématiquement, la moyenne du niveau d'eau instantané sur un intervalle de temps suffisant pour supprimer les ondes infragravitaires et les vagues), alors qu'il eut fallu prendre en considération le niveau « dynamique » en plage, incluant les ondes infragravitaires, qui se traduisent par une oscillation du set-up en plage (phénomène de surcote).

En réponse (p. 14 du mémoire en défense adverse), le Préfet de l'Hérault assume le fait que le PPRi initial, non actualisé à l'occasion de la procédure de modification, se soit référé à des « études statiques de submersion marine » sans prendre en compte le niveau « dynamique » (i.e. le phénomène de surcote).

A suivre le représentant de l'État dans le département, le PPRi approuvé en 2014 demeurerait néanmoins conforme aux normes en vigueur sur ce point ainsi qu'au « guide méthodologique national d'élaboration des PPR littoraux de mai 2014 ».

Le guide en question évoque pourtant bien la nécessité de prendre en compte les phénomènes de surcote :

« 2 Définition du niveau marin de référence

Démarche générale

(...) **On appelle niveau marin**, le niveau marin à la côte intégrant au niveau moyen de la mer, l'effet de la marée, de la surcote météorologique, la surcotes liées aux vagues et tout autre phénomènes nécessitant d'être pris en compte.

Le niveau marin intègre au niveau moyen de la mer :

- le niveau de marée,
- la surcote météorologique,
- la surcote liée aux vagues (cf. Encart 14),
- tout autre phénomène nécessitant d'être pris en compte et connu (exemple : seiche côtière),
- une marge de sécurité permettant de prendre en compte les incertitudes (définie par le bureau d'étude en charge de l'élaboration du PPRi).

Pour intégrer la surcote liée aux vagues à la côte, deux paramètres sont nécessaires : le niveau d'eau, intégrant, au niveau moyen de la mer, l'effet de la marée et de la surcote météorologique (mais pas l'effet des vagues) z_0 , et les vagues de hauteur significative H_s à l'origine de la surcote liée aux vagues calculée à la côte (wave set-up z_s).

$Z = z_0 + f(H_s) = z_0 + z_s$ » (**Production n°18**, p. 70).

Le phénomène de surcote fait même l'objet d'un encart spécifique dans ce guide afin d'éclairer les rédacteurs de PPRi (encart n°14, en p. 72 et 73).

C'est donc à bon droit que les requérantes ont reproché au document d'avoir éludé ce phénomène – ce point étant d'ailleurs admis par le Préfet –, pourtant essentiel à la caractérisation de l'aléa.

21.

Ainsi que les requérantes le soulignaient précédemment, le guide méthodologique précité leur donnait également raison s'agissant de l'absence de prise en compte de l'évolution du trait de côte (phénomènes d'érosion-accrétion), les auteurs de la modification s'étant bornés à se fonder sur le seul trait de côte actuel alors que les préconisations du guide méthodologie des Plans de Préventions des risques littoraux exposent pourtant que des scénarii incluant l'aléa de l'évolution du rivage croisé avec l'aléa sur les niveaux d'eau futurs doivent être étudiés dans le cadre des PPRi (voir en ce sens : **Production n°18**, p. 32 notamment).

Pour l'ensemble de ces raisons, l'arrêté du 9 décembre 2021 ne manquera pas d'être annulé.

II.C/ Sur l'incompatibilité entre le PPRi modifié et le SDAGE

22.

S'agissant de l'incompatibilité entre la procédure de modification du PPRi contestée et le SDAGE Rhône Méditerranée opposable, la commune de La Grande-Motte comme le Préfet se bornent essentiellement à soutenir que le plan de prévention des risques n'aurait pas à respecter les dispositions du SDAGE.

Le juge administratif ne partage manifestement pas cette position, ainsi que les requérantes l'ont précédemment exposé (voir en ce sens, l'arrêt cité dans la requête, § 55).

En complément des précédents développements consacrés à cette question, on ajoutera qu'aux termes de l'article L. 212-1 du Code de l'environnement :

« Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ».

Au regard de son objet, l'on peut raisonnablement conclure que le plan des préventions des risques d'inondation constitue bien un document intervenant « dans le domaine de l'eau » ; en ce sens, notamment, l'article L. 562-8 du Code de l'environnement prévoit, de façon générale, que :

« Dans les parties submersibles des vallées et dans les autres zones inondables, les plans de prévention des risques naturels prévisibles définissent, en tant que de besoin, les interdictions et les prescriptions techniques à respecter afin d'assurer le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation ».

Or la gestion de l'écoulement des eaux a nécessairement une incidence sur les objectifs qu'assigne le SDAGE, ce dernier ayant notamment trait à la gestion des déversement et écoulements des eaux.

Pour s'en convaincre, il suffit de s'en référer aux différentes orientations du SDAGE, citées dans la requête introductive d'instance (§ 56 à 62), qui ont toutes un lien étroit avec les problématiques soulevés dans le cadre de la présente instance, en évoquant :

- la question des aménagements et infrastructures susceptibles d'« *accroître la vulnérabilité (...) des milieux aquatiques aux aléas du changement climatique* » (Orientation fondamentale n°0),
- la préservation les écosystèmes aquatiques (Orientation fondamentale n°2),
- la « *maîtrise [des] impacts des nouveaux ouvrages* » sur « *les milieux aquatiques* » (Orientation fondamentale n°6A, disposition 6A-12),
- la préservation du littoral et du trait de côte (Orientation fondamentale n°6A, disposition 6A-16),
- la sécurité des populations face aux risques d'inondation (Orientation fondamentale n°8),
- la réduction des risques de submersion marine (Orientation fondamentale n°8, disposition 8-07),
- la nécessité de veiller aux risques d'érosion du littoral, compte-tenu notamment des projets de construction (Orientation fondamentale n°8, disposition 8-12).

Autant d'enjeux abordés par le SDAGE, qui sont directement concernés par la procédure de modification du PPRi. L'on voit mal, dans ces conditions, comment le PPRi pourrait s'affranchir du respect des dispositions du SDAGE.

Ces précisions étant faites, force est de constater que les défendeurs ne s'exercent pas à justifier, dans leurs écritures, la conformité voire la compatibilité entre le SDAGE Rhône Méditerranée et la procédure de modification du PPRi.

Dans ces conditions, les requérantes persistent de plus fort dans leur moyen.

23.

En conclusion, les exposantes entendent répondre à un argument soulevé en défense, leur reprochant de vouloir, à travers le recours exercé à l'encontre de l'arrêté du 9 novembre 2021, contester le projet d'aménagement Port-Ville lui-même.

Les requérantes sont parfaitement conscientes de la portée de la modification du PPRi approuvée par l'arrêté litigieux. C'est la raison pour laquelle les divers moyens soulevés dans le cadre de la présente démarche contentieuse sont dirigés à l'encontre de cette procédure d'évolution du document de planification, qui suscite d'importants griefs, et non à l'encontre du projet d'aménagement, dont les contours ne sont d'ailleurs pas définitivement arrêtés.

C'est bien vainement toutefois que les défendeurs nient le lien étroit entre les deux projets, puisque l'ensemble de la procédure de modification du PPRi a été expressément justifiée par la nécessité de faire évoluer ce document en vue de rendre possible le projet d'aménagement précité.

En d'autres termes, la modification préalable du PPRi constitue une condition nécessaire, bien que non suffisante, à la réalisation du projet Port-Ville.

Or ce projet d'aménagement est éminemment contestable, qui a été conçu au mépris des considérations de développement durable et de préservation des équilibres, tant naturels qu'humains, censées pourtant être au cœur des politiques publiques actuelles.

Plus spécialement, les nombreux Grand-Mottois qui se sont regroupés en association déplorent :

- la suppression pure et simple de 3,5 hectares de plage de sable fin et d'un hectare de mer, afin de permettre l'extension du port sur le littoral,
- l'installation d'entreprises polluantes sur la presqu'île Baumel, avec l'implantation de l'activité de construction de catamarans (relevant, pour certains équipements et activités, de la législation sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) au cœur d'un secteur par ailleurs identifié en zone rouge de déferlement du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) en vigueur sur le territoire de LA GRANDE-MOTTE,
- le coût très important que représente le projet global, qui paraît disproportionné au regard du gain économique attendu,
- la défiguration du site et de l'œuvre de Jean BALLADUR d'un point de vue architectural en raison de la création de plusieurs centaines de nouveaux logements en front de mer, en rupture avec l'urbanisme existant,
- la modification du trait de côte par la construction d'une nouvelle digue à l'ouest qui aura des conséquences écologiques sur l'écosystème marin, les déplacements des sédiments et la création de nouvelles zones d'érosion,
- les risques d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens, les travaux devant conduire à un recul vers l'ouest de la zone soumise à un aléa fort lié au risque de déferlement ainsi qu'à exposer directement au risque les employés œuvrant au sein de la zone technique délocalisée sur l'espace Baumel.

Parfaitement conscientes des enjeux induits par la présente instance, les requérantes entendaient le souligner.

Pour le reste, les requérantes s'en rapportent à leurs précédentes écritures dont elles entendent conserver l'entier bénéfice.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office s'il échet, l'Association La Vigie Citoyenne Grand-Mottoise, ainsi que Madame Annie BIANCHI, requérantes, persistent avec confiance dans les fins de leurs précédentes écritures et y ajoutant :

- **ANNULER** l'arrêté n° DDTM34-2021-12-12468 du 9 décembre 2021, par lequel le Préfet de l'HERAULT a approuvé la modification du plan de prévention des risques d'inondation de la Commune de La Grande-Motte ;
- **CONDAMNER** l'État et la commune de La Grande-Motte à leur verser la somme de 5.000 € en application de l'article L. 761-1

Nouvelles productions :

Production n°16 – Statuts du SYMBO

Production n°17 – Guide d'application du décret du 5 juillet 2019

Production n°18 – Guide d'élaboration des PPRI

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a small loop at the top and a vertical line extending downwards on the right side.

Adrien PEYRONNE
Avocat au barreau Paris