RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Legifrance.gouv.fr
Le service public de la diffusion du droit

CAA de TOULOUSE, 1ère chambre, 11/06/2026, 25TL00632

TEXTE INTÉGRAL

CAA de TOULOUSE - 1ère chambre

N° 25TL00632

Non publié au bulletin

Lecture du jeudi 11 juin 2026

Président

M. Faïck

Rapporteur

M. Nicolas Lafon

Rapporteur public

Mme Fougères

Avocat(s)

SCP D'AVOCATS EMERIC VIGO

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée Aménagement 66 a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler les arrêtés du 14 août 2018 et du 11 février 2019 par lesquels le préfet des Pyrénées-Orientales s'est opposé aux déclarations préalables, déposées en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, relatives au projet de lotissement " Le Sud " sur le territoire de la commune de Claira, ainsi que les décisions des 13 février et 5 août 2019 rejetant ses recours

administratifs préalables obligatoires formés, respectivement, contre chacun de ces arrêtés.

Par un jugement nos 1901902 et 1905386 du 1er décembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a, d'une part, jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande dirigée contre la décision du 13 février 2019 rejetant le recours préalable formé contre l'arrêté du 14 août 2018, d'autre part, annulé la décision du préfet des Pyrénées-Orientales du 5 août 2019 rejetant le recours préalable formé contre l'arrêté du 11 février 2019 et, enfin, enjoint au préfet de délivrer à la société Aménagement 66 un récépissé de déclaration indiquant l'absence d'opposition à son projet de lotissement.

Procédure devant la cour avant cassation :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 22 mars et 27 avril 2021 sous le n° 21MA01157 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TL01157 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la ministre de la transition écologique a demandé à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 1er décembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) de rejeter les demandes de société Aménagement 66.

Elle soutenait que :
- le jugement est irrégulier au regard des dispositions de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- il est insuffisamment motivé, dès lors que, d'une part, il n'indique pas précisément les intérêts en présence, mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, et leur degré d'atteinte, d'autre part, il n'a pas analysé la disposition D 1-6 du plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée ;
- c'est à tort que les premiers juges ont retenu la compatibilité des travaux projetés avec le plan de gestion des risques d'inondation ;
- la décision du 5 août 2019 n'est entachée ni d'erreur de fait, ni d'erreur d'appréciation, ni même d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 juin 2022, la société Aménagement 66, représentée par Me Vigo, a conclu au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'État en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutenait que :
- à titre principal, la requête est tardive et donc irrecevable ;
- à titre subsidiaire, elle est dépourvue d'objet en raison de la délivrance par le préfet des Pyrénées-Orientales, le 21 décembre 2020, d'un arrêté de non-opposition à la déclaration préalable au titre de la loi sur l'eau ;
- elle est dépourvue de moyens ;
- aucun des moyens soulevés par la ministre de la transition écologique n'est fondé.

Une note en délibéré, présentée pour la société Aménagement 66, représentée par Me Vigo, avait été enregistrée le 11 mars 2023, après l'audience du 9 mars 2023.
Par un arrêt n° 21TL01157 du 23 mars 2023, la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté la requête de la ministre de la transition écologique.

Procédure devant le Conseil d'État :

Par une décision n° 474489 du 25 mars 2025, le Conseil d'État statuant au contentieux a annulé l'arrêt n° 21TL01157 du 23 mars 2023 et a renvoyé l'affaire devant la cour.

Procédure devant la cour après cassation :

Par un mémoire complémentaire, enregistré le 26 mars 2026, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature persiste dans ses écritures.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 avril 2026, la société Aménagement 66, représentée par Me Vigo, persiste dans ses écritures et ramène ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à la somme de 3 000 euros.

Par une ordonnance du 7 avril 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 mai 2026.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Lafon,
- les conclusions de Mme Fougères, rapporteure publique,
- et les observations de Me Vigo pour la société Aménagement 66.

Une note en délibéré a été présentée pour la société Aménagement 66 le 30 mai 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 14 août 2018, le préfet des Pyrénées-Orientales s'est opposé à la déclaration

préalable de la société Aménagement 66 relative au projet de lotissement " Le Sud " sur le territoire de la commune de Claira. Il a, par ailleurs, rejeté, par décision du 13 février 2019, le recours administratif préalable obligatoire formé par la société contre cet arrêté. Par un arrêté du 11 février 2019, le préfet s'est opposé à la nouvelle déclaration préalable présentée au titre du projet de lotissement modifié. Par un jugement du 1er décembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier, saisi par la société Aménagement 66, a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande dirigée contre la décision du 13 février 2019 rejetant le recours administratif préalable obligatoire formé contre l'arrêté du 14 août 2018, a annulé la décision du préfet des Pyrénées-Orientales du 5 août 2019 rejetant le recours préalable formé contre son arrêté du 11 février 2019 et lui a enjoint de délivrer un récépissé de déclaration indiquant l'absence d'opposition au projet. La ministre de la transition écologique doit être regardée comme faisant appel de ce jugement, en tant qu'il a fait droit à la demande de la société Aménagement 66. Par un arrêt du 23 mars 2023, la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté sa requête. Par une décision n° 474489 du 25 mars 2025, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et a renvoyé l'affaire devant la cour.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la société Aménagement 66 :

2. En premier lieu, la circonstance que le préfet des Pyrénées-Orientales a, par arrêté du 21 décembre 2020, pris une décision de non-opposition à la déclaration préalable de la société Aménagement 66, laquelle est intervenue en exécution du jugement du 1er décembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier, ne rend pas sans objet la requête d'appel de la ministre de la transition écologique, alors même que le lotissement serait désormais entièrement réalisé. Par suite, et alors même que cette décision n'a fait l'objet d'aucun retrait ou de recours de la part d'un tiers, la fin de non-recevoir tirée de ce que la requête était dépourvue d'objet à la date à laquelle elle a été introduite doit être écartée.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 811-2 du code de justice administrative : " Sauf disposition contraire, le délai d'appel est de deux mois. Il court contre toute partie à l'instance à compter du jour où la notification a été faite à cette partie dans les conditions prévues aux articles R. 751-3 à R. 751-4-1 (...) ". Aux termes du premier alinéa de l'article R. 751-8 du même code : " Lorsque la notification d'une décision du tribunal administratif (...) doit être faite à l'État, l'expédition est adressée au ministre dont relève l'administration intéressée au litige. Copie de la décision est adressée au préfet ainsi que, s'il y a lieu, à l'autorité qui assure la défense de l'Etat devant la juridiction ". Il résulte de l'instruction que si le jugement attaqué du tribunal administratif de Montpellier du 1er décembre 2020 a été notifié le même jour, dans l'application Télérecours, au préfet des Pyrénées-Orientales, lequel en a accusé réception à cette date, il n'a été notifié, dans la même application, que le 21 janvier 2021 à la ministre de la transition écologique, qui avait seule qualité, en tant que ministre intéressée, pour former un appel au nom de l'État à l'encontre du jugement. Dès lors, le délai d'appel de deux mois, qui n'a pu courir contre l'État qu'à compter de cette dernière date, n'était pas expiré lorsque la requête de la ministre de la transition écologique a été enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille le 22 mars 2021. La fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête d'appel doit donc être écartée.
4. En troisième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : " La juridiction est saisie par requête. La requête (...) contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que

l'énoncé des conclusions soumises au juge (...) ". Contrairement à ce que soutient la société Aménagement 66, la requête d'appel de la ministre de la transition écologique satisfait aux exigences de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, dès lors qu'elle est assortie de moyens tirés de l'irrégularité du jugement et de ce que le projet de lotissement porte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier. La fin de non-recevoir opposée à ce titre doit donc être écartée.

Sur le moyen retenu par le tribunal :

5. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : " I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° La prévention des inondations (...) / (...) / II.- La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : / (...) / 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations (...) ". Aux termes de l'article L. 214-3 du même code : " I. - Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles. / (...) / II. - Sont soumis à déclaration les installations, ouvrages, travaux et activités qui, n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers, doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3. / Dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, l'autorité administrative peut s'opposer à l'opération projetée s'il apparaît qu'elle est incompatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ou du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, ou porte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai (...) ".

6. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 566-7 du code de l'environnement : " L'autorité administrative arrête, à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins, un plan de gestion des risques d'inondation. Ce plan fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et les objectifs appropriés aux territoires mentionnés à l'article L. 566-5. (...) / Pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation, des mesures sont identifiées à l'échelon du bassin ou groupement de bassins en synergie avec les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Ces mesures sont intégrées au plan de gestion des risques d'inondation. Elles comprennent : / (...) / 3° Des dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour

l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée ; / (...) / Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation ".

7. Il résulte des dispositions précitées que, dans le cadre du pouvoir qu'il exerce en application du II de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, le préfet apprécie si le projet ne présente pas d'incompatibilité avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ou du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, et s'assure qu'il ne porte pas aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du même code une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier. A ce titre, pour apprécier les risques d'inondation pesant sur le terrain situé derrière un ouvrage de protection, comme dans le présent litige, doit être pris en compte non seulement la protection qu'un tel ouvrage est susceptible d'apporter mais aussi le risque spécifique qu'un tel 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 d'un tel accident n'est pas dénuée de toute probabilité. Enfin, les décisions prises en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement sont soumises à un contentieux de pleine juridiction. Le juge, auquel il incombe, le cas échéant, de substituer son appréciation à celle de l'administration s'agissant des décisions à prendre et des prescriptions dont elles peuvent être assorties, doit alors statuer en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se présentent au moment où il se prononce.

8. Pour rejeter, par sa décision du 5 août 2019, le recours formé contre l'opposition à la déclaration déposée par la société Aménagement 66 au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, le préfet des Pyrénées-Orientales a estimé que la création de 51 lots à vocation d'habitation en zone inondable serait incompatible avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée, dont l'orientation fondamentale D 1-6 prévoit d'éviter " d'aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones à risque " et précise que " en l'absence de plan de prévention des risques inondations, les documents d'urbanisme (...) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les principes suivants, en ce qui concerne l'aménagement des zones à risques d'inondation : l'interdiction de construire en zone d'aléa fort avec une possibilité d'exception en centre urbain dense sous réserve de prescriptions adaptées (...) ". Il a également considéré que les ajustements apportés par le permis d'aménager modificatif, délivré par un arrêté du maire de Claira du 25 janvier 2019, sont insuffisants pour se prémunir du risque d'inondation, renforcé par un aléa complémentaire de rupture des digues de l'Agly, compte tenu de leur état de fragilité.

9. Il résulte de l'instruction que si les parcelles d'assiette du projet ont été classées en zone blanche, hors zone inondable, par le plan de prévention des risques inondation approuvé le 11 juillet 2007, la connaissance du risque d'inondation affectant ce secteur de la commune de Claira a, depuis, été actualisée dans le cadre de la directive " inondations ", dont la cartographie des risques a été approuvée par le préfet coordonnateur de bassin le 1er août 2014 et portée à la connaissance des communes concernées en novembre 2015. Selon ces documents, l'aléa inondation est considéré comme fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 0,50 mètre et la vitesse inférieure à 0,50 mètre par seconde et très fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 1 mètre et que la vitesse est supérieure à 0,50 mètre par seconde. L'examen de la carte de synthèse de l'aléa

actualisé, réalisée selon le scénario moyen de la directive " inondations ", à savoir la crue centennale, révèle que, pour la crue de référence de l'Agly, la partie nord du terrain d'assiette, correspondant aux parcelles n°... et n°..., serait soumise à des hauteurs d'eau inférieures à 0,50 mètre, que la partie médiane du terrain, correspondant aux parcelles n° ... et n°..., serait soumise à des hauteurs d'eau comprises entre 0,50 mètre et 1 mètre et que la partie sud, correspondant à la parcelle n°..., serait soumise à des hauteurs d'eau comprises entre 1 mètre et 1,5 mètre. Il résulte également de l'instruction, notamment de l'étude réalisée par un expert hydrologue, qu'aucune des parcelles du projet n'est susceptible d'être concernée par une vitesse de courant supérieure à 0,50 mètre par seconde. Dans ces conditions, aucune des parties du projet n'est soumise à un aléa " très fort ", mais les parties médiane et sud, qui comportent 34 lots sur les 51 lots prévus dans le permis d'aménager modificatif du 25 janvier 2019, doivent être regardées comme étant soumises à un aléa qualifié de " fort ".

10. Il résulte toutefois de l'instruction, notamment des cartes de modélisation des crues figurant dans l'étude d'incidence hydraulique réalisée en juin 2025, préalablement à l'arrêté préfectoral du 16 mars 2026 déclarant d'utilité publique et urgent le projet de sécurisation des digues de l'Agly maritime, que du fait de la protection assurée par les digues actuelles, le secteur du lotissement en cause serait épargné par les inondations dans l'hypothèse d'une crue centennale et d'une absence de brèche. Il n'est, par ailleurs, pas contesté que les ouvrages de la digue de l'Agly, s'ils présentaient, en raison de leur état dégradé, un risque d'ouverture de brèche, voire de rupture, ont fait l'objet de travaux de réparation, portant également sur la stabilisation des berges, sur la base des préconisations de l'étude de dangers réalisée en 2014 à la demande du département des Pyrénées-Orientales.

11. Cependant, il résulte également de l'instruction, notamment de l'étude de dangers réalisée en janvier 2019, qui n'est pas infirmée par les conclusions de l'étude d'incidence hydraulique évoquée au point précédent, que, en l'état actuel de l'ouvrage, qui est le seul à pouvoir être pris en compte par la cour, et en cas de crue centennale, la survenue d'une ouverture de brèche par surverse, par érosion interne et externe, par instabilité ou par rupture, serait certaine pour le tronçon 1 de la rive gauche de la digue longeant le territoire de la commune de Claira et s'élèverait, respectivement, à 18 %, 32 % et 24 % pour les tronçons 2, 3 et 4 de la même rive. Or, il ressort des cartes de modélisation contenues dans les études de dangers réalisées en 2016 et 2019 et dans l'étude d'incidence hydraulique de juin 2025, que, dans cette hypothèse de crue centennale, pour laquelle l'éventualité de l'apparition de plusieurs ouvertures simultanées n'est d'ailleurs pas exclue, le terrain d'assiette du projet serait soumis à des hauteurs d'eau comparables à celles qui ont été mentionnées au point 9 du présent arrêt, pouvant donc atteindre entre 1 mètre et 1,5 mètre en partie sud.

12. Enfin, il ressort du dossier de déclaration et du permis d'aménager modificatif du 25 janvier 2019 que la société Aménagement 66 a prévu d'augmenter la capacité du bassin de rétention de son projet pour le porter à 2 800 mètres cubes, avec une durée de vidange de 2 à 3 heures après un épisode de pluie intense, que les remblais sont interdits et que le règlement de lotissement exige de respecter une perméabilité de 80 % pour les clôtures, de limiter l'emprise au sol des constructions à 20 % et de rehausser la côte des planchers habitables à 1,2 mètre par rapport au terrain naturel. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, alors même qu'en cas de rupture, l'eau

mettrait cinq heures à arriver depuis le point de rupture probable de la digue le plus proche du terrain d'assiette, situé à 3 kilomètres, que le bassin de rétention couvrirait une bonne partie de la zone du lotissement où les hauteurs d'eau peuvent atteindre entre 1 mètre et 1,5 mètre et que l'accès au lotissement s'effectuerait au nord de ce terrain, dans une partie ne présentant pas un caractère inondable, que les aménagements hydrauliques prévus, y compris la mise en place d'un puits sec de 3 mètres cubes par lot, seraient susceptibles de permettre de prévenir le risque d'inondation auquel se trouve exposé le terrain d'assiette du projet, qui crée en outre, par son ampleur, des surfaces imperméabilisées qui auront nécessairement un impact sur l'écoulement des eaux, ou de limiter ses conséquences de façon suffisante. Dans l'ensemble de ces conditions, compte tenu de la persistance d'un fort risque de submersion de la plupart des parcelles en cause et de l'importance du risque auquel elles sont exposées, ainsi que les personnes susceptibles de s'y installer, le projet doit être regardé comme portant atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, sans qu'aucune prescription ne permette de remédier à cette atteinte.

13. En revanche, l'orientation fondamentale D 1-6 du plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 intitulée " Eviter d'aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones à risque ", et reprise dans le plan 2022-2027, prévoit qu'" en l'absence de plan de prévention des risques inondation, les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, PLUi et cartes communales) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les principes suivants, en ce qui concerne l'aménagement des zones à risques d'inondation : l'interdiction de construire en zone d'aléa fort avec une possibilité d'exception en centre urbain dense sous réserve de prescriptions adaptées (...) ". Dès lors que la commune de Claira bénéficie d'un plan de prévention des risques inondation, approuvé le 11 juillet 2007, et que la décision en litige ne constitue pas un document d'urbanisme, le préfet des Pyrénées-Orientales ne pouvait légalement opposer à la société Aménagement 66 l'incompatibilité de son projet avec l'orientation fondamentale D 1-6 du plan de gestion des risques d'inondation. Toutefois, il résulte de l'instruction que le préfet aurait pris la même décision d'opposition à déclaration préalable s'il ne s'était fondé que sur le seul motif tiré de ce que le projet litigieux porte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier.

14. Il résulte de ce qui précède que la ministre de la transition écologique est fondée à soutenir que c'est à tort que, pour annuler la décision du préfet des Pyrénées-Orientales du 5 août 2019, le tribunal administratif de Montpellier a estimé que le projet litigieux, outre qu'il n'était pas incompatible avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée, ne portait pas aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier. Il appartient toutefois à la cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la société Aménagement 66 devant le tribunal administratif et devant la cour.

Sur les autres moyens :

15. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 214-33 du code de l'environnement, dans

sa rédaction applicable au présent litige : " Dans les quinze jours suivant la réception d'une déclaration, il est adressé au déclarant : / (...) / 2° Lorsque la déclaration est complète, un récépissé de déclaration qui indique soit la date à laquelle, en l'absence d'opposition, l'opération projetée pourra être entreprise, soit l'absence d'opposition qui permet d'entreprendre cette opération sans délai. Le récépissé est assorti, le cas échéant, d'une copie des prescriptions générales applicables ". Aux termes de l'article R. 214-35 du même code : " Le délai accordé au préfet par l'article L. 214-3 pour lui permettre de s'opposer à une opération soumise à déclaration est de deux mois à compter de la réception d'une déclaration complète (...) ".

16. Il résulte de l'instruction que le préfet des Pyrénées-Orientales a délivré à la société Aménagement 66, le 26 décembre 2018, un récépissé pour une déclaration, enregistrée le 12 décembre 2018, précisant que, sauf accord formel préalable, les travaux concernés ne pourraient être entamés avant le 12 février 2019. Si l'arrêté par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales s'est opposé à la déclaration déposée a été pris le 11 février 2019, le pli contenant cette décision n'a été présenté à l'adresse de la société que le 13 février 2019, soit après l'expiration du délai de deux mois prévu à l'article R. 214-35 du code de l'environnement. Dans ces conditions, cet arrêté, qui n'a pas eu pour effet de faire obstacle à la naissance d'une décision tacite de non-opposition à déclaration, doit être regardé comme un retrait de cette dernière.
17. D'autre part, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 (...) sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ". L'article L. 122-1 du même code dispose que : " Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix (...) ". Aux termes enfin de l'article L. 211-2 du même code : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits (...) ".

18. La décision portant retrait d'une décision de non-opposition à déclaration préalable est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Une telle décision doit, par suite, être précédée de la procédure contradictoire prévue par les dispositions des articles L. 121-1 et L. 122-1 du même code. En l'espèce, il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêté préfectoral du 11 février 2019, qui doit être regardé comme procédant au retrait de la décision tacite de non-opposition à la nouvelle déclaration préalable présentée par la société Aménagement 66, aurait été précédé d'une telle procédure. Il est donc intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière.
19. Toutefois, aux termes de l'article R. 214-36 du code de l'environnement : " L'opposition est notifiée au déclarant. / Le déclarant qui entend contester une décision d'opposition doit, préalablement à tout recours contentieux, saisir le préfet d'un recours gracieux. Le préfet soumet ce recours à l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques et informe le déclarant, au moins huit jours à l'avance, de la date et du lieu de la réunion et de la possibilité qui lui est offerte d'être entendu. / Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur le recours gracieux du déclarant vaut décision de rejet ".

20. Il résulte de ces dispositions que le recours gracieux qu'elles prévoient constitue un recours administratif obligatoire préalable à la saisine du juge administratif. L'institution d'un tel recours a pour effet de laisser à l'autorité compétente le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration. Il s'ensuit que la décision prise à la suite du recours se substitue à la décision initiale et qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité. Si l'exercice d'un tel recours a pour but de permettre à l'autorité administrative, dans la limite de ses compétences, de remédier aux illégalités dont pourrait être entachée la décision initiale, sans attendre l'intervention du juge, la décision prise sur le recours n'en demeure pas moins soumise elle-même au principe de légalité. Il en résulte que la substitution à la décision administrative initiale de la décision prise sur recours administratif préalable obligatoire ne fait pas obstacle à ce que soit invoqué à l'encontre de cette dernière décision un moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie préalablement à la décision administrative initiale.
21. La décision du 5 août 2019 par laquelle le préfet des Pyrénées-Orientales a rejeté le recours administratif préalable obligatoire exercé à l'encontre de l'arrêté du 11 février 2019 s'est substituée à cet arrêté et est notamment intervenue, comme l'exige l'article R. 214-36 du code de l'environnement, à la suite d'un avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, qui a été rendu à l'issue d'une réunion du 4 juillet 2019 à laquelle le président de la société Aménagement 66 a participé et au cours de laquelle il a pu être entendu et développer les arguments qu'il avait présentés dans le cadre de son recours gracieux. Dans ces conditions particulières, la circonstance que l'arrêté du 11 février 2019 n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire n'a pas été susceptible d'affecter la régularité de la décision en litige. Par suite, le moyen tiré de ce que cet arrêté est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière doit être écarté.

22. En deuxième lieu, la circonstance que le préfet des Pyrénées-Orientales n'a pas invité la société Aménagement 66 à régulariser son dossier, en application de l'article R. 214-35 du code de l'environnement, a eu pour seule conséquence de faire obstacle à l'interruption du délai dont il disposait pour s'opposer à la déclaration préalable. Par suite, et en tout état de cause, cette absence d'invitation à régulariser est sans incidence sur la légalité de la décision en litige. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que le préfet des Pyrénées-Orientales n'aurait pas examiné la possibilité d'imposer des prescriptions particulières à l'opération projetée.
23. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 13 du présent arrêt que le moyen tiré de l'illégalité du motif tiré de l'incompatibilité des aménagements prévus dans le dossier de déclaration déposé par la société Aménagement 66 avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 doit être écarté. Tel est également le cas, pour les mêmes motifs, du moyen tiré de ce que le préfet des Pyrénées-Orientales aurait opéré, à tort, un contrôle de conformité avec l'orientation fondamentale D 1-6 de ce plan.

24. En quatrième et dernier lieu, le préfet des Pyrénées-Orientales, qui a été consulté sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Claira, approuvée les 18 août 2017 et 6 mars 2018, n'a pas considéré que l'ouverture à l'urbanisation de la zone 1AUd, à laquelle appartient le terrain d'assiette du projet, était incompatible avec l'orientation fondamentale D 1-6 du plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée. Il a seulement requis la mention du caractère partiellement inondable de la zone et la prévision de dispositions de nature à limiter les

dommages aux personnes et aux biens. Toutefois, ces seules circonstances ne suffisent pas à considérer que le préfet des Pyrénées-Orientales, alors même qu'il aurait porté cette appréciation, portant sur la révision du plan local d'urbanisme, en prenant en compte la nouvelle connaissance du risque, aurait méconnu le principe de sécurité juridique en s'opposant à la déclaration préalable déposée par la société Aménagement 66 en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.
25. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens relatifs à la régularité du jugement, que la ministre de la transition écologique est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la décision du préfet des Pyrénées-Orientales du 5 août 2019, enjoint à ce dernier de délivrer à la société Aménagement 66 un récépissé de déclaration indiquant l'absence d'opposition au projet de lotissement et mis à la charge de l'État la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige :

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement de quelque somme que ce soit sur leur fondement.

D É C I D E :
Article 1er : Les articles 2, 3 et 4 du jugement nos 1901902 et 1905386 du 1er décembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier sont annulés.
Article 2 : Les conclusions présentées par la société Aménagement 66 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.
Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature et à la société par actions simplifiée Aménagement 66.
Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.
Délibéré après l'audience du 28 mai 2026, où siégeaient :

M. Faïck, président,
M. Lafon, président-assesseur,
Mme Crassus, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 juin 2026.
Le rapporteur,
N. Lafon
Le président,
F. FaïckLa greffière,
E. Ocana
La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des

négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la 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,
La greffière,
N° 25TL00632 2

Analyse

Abstrats

CETAT01-03 Actes législatifs et administratifs. - Validité des actes administratifs - Forme et procédure.

CETAT01-03-03 Actes législatifs et administratifs. - Validité des actes administratifs - Forme et procédure. - Procédure contradictoire.

CETAT44-05 Nature et environnement. - Divers régimes protecteurs de l`environnement.

CETAT54-01-02-01 Procédure. - Introduction de l'instance. - Liaison de l'instance. - Recours administratif préalable.