



A.A.R.P.I. – 785 rue de Montasinos – 34090 MONTPELLIER

☎ : 04 67 60 34 20 – 📠 : 04 67 54 00 53 – Courriels : [jl.maillot@free.fr](mailto:jl.maillot@free.fr) et [jean-marc.maillot@orange.fr](mailto:jean-marc.maillot@orange.fr)

Aff. : 02-A1409 ADPMA9 (FANDOS) / ETAT

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

*Requête introductive d'instance*

### ***RECOURS EN ANNULATION***

*A Madame le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers composant le  
Tribunal administratif de Montpellier*

POUR :

L'Association pour la défense de notre Patrimoine menacé par le doublement de l'A9, Association loi 1901 déclarée en Préfecture, prise en la personne de son Président en exercice, dont le siège est sis 23 rue, Louis Tribler – 34130 SAINT AUNES

et

Monsieur Georges FANDOS, en son nom propre et en qualité d'habitant de l'aire urbaine de Montpellier, né le 04-04-1956 à RODES (P.O.), de nationalité française, domicilié 23 rue, Louis Tribler – 34130 SAINT AUNES

*Ayant tous deux pour avocat le Cabinet MAILLOT Avocats Associés,  
Barreau de Montpellier*

CONTRE :

L'Arrêté préfectoral n°2014293-0011 en date du 20 octobre 2014, portant approbation du Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier (PJ n°1)

L'ETAT, pris en la personne de Monsieur le Préfet de l'Hérault, domicilié ès-qualités 34, Place des Martyrs de la Résistance – 34062 MONTPELLIER Cedex 2

## EXPOSE DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

En application de l'article L. 222-4 du Code de l'environnement :

*« 1.- Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du 1 de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie »*

Les Plans de Protection de l'Atmosphère (ci-après PPA) font l'objet d'une révision quinquennale prévue par l'article R. 222-30 du Code de l'Environnement. Ce sont des documents de diagnostic, d'action, d'information, qui contiennent également des procédures d'alerte et d'évaluation. Approuvés par arrêtés préfectoraux, après avoir été soumis à l'enquête publique, ils proposent un volet de mesures réglementaires ainsi qu'un volet de mesures volontaires définies, concertées et portées, dans les domaines qui les concernent, par les collectivités territoriales et les acteurs locaux concernés (professionnels et particuliers).

En l'espèce, l'agglomération montpelliéraine s'est dotée d'un premier PPA approuvé par arrêté préfectoral n°2006-I-2797 du 22 novembre 2006.

Sa mise en révision a été décidée par le Préfet de l'Hérault.

115 communes sur 1 660 km<sup>2</sup> et regroupant une population totale de 536 030 habitants soit environ 52% de la population totale du département de l'Hérault sont concernées par le projet portant révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'aire urbaine de Montpellier ; ce sont les suivantes :

Agonès, Aniane, Arboras, Argelliers, Assas, Aumelas, Baillargues, Beaulieu, Bélarga, Boisseron, La Boissière, Brignac, Buzignargues, Campagne, Candillargues, Canet, Castelnau-le-Lez, Castries, Causse-de-la-Selle, Cazevieille, Ceyras, Clapiers, Claret, Combaillaux, Cournonsec, Cournonterral, Le Crès, Fabrègues, Ferrières-les-Verreries, Fontanès, Galargues, Garrigues, Gignac, Grabels, Guzargues, Jacou, Jonquières, Juvignac, Lagamas, Lansargues, Lattes, Lauret, Lavérune, Mas-de-Londres, Les Matelles, Mauguio, Mireval, Montarnaud, Montaud, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Mudaison, Murles, Murviel-lès-Montpellier, Montpeyroux, Notre-Dame-de-Londres,

Palavas-les-Flots, Pégairolles-de-Buèges, Pérols, Pignan, Plaissan, Popian, Le Pouget, Pouzols, Prades-le-Lez, Puéchabon, Puilacher, Restinclières, Rouet, Saint-André-de-Sangonis, Saint-Aunès, Saint-Bauzille-de-la-Sylve, Saint-Bauzille-de-Montmel, Saint-Bauzille-de-Putois, Saint-Brès, Saint-Christol, Saint-Clément-de-Rivière, Saint-Drézéry, Sainte-Croix-de-Quintillargues, Saint-Félix-de-Lodez, Saint-Gély-du-Fesc, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Georges-d'Orques, Saint-Guilhem-le-Désert, Saint-Guiraud, Saint-Hilaire-de-Beauvoir, Saint-Jean-de-Cornies, Saint-Jean-de-Cuculles, Saint-Jean-de-Fos, Saint-Jean-de-Védas, Saint-Martin-de-Londres, Saint-Mathieu-de-Trévières, Saint-Paul-et-Valmalle, Saint-Saturnin-de-Lucian, Saint-Sériès, Saint-Vincent-de-Barbeyrargues, Saturargues, Saussan, Saussines, Sauteyrargues, Sussargues, Teyran, Tressan, Le Triadou, Vacquières, Vailhauquès, Valergues, Valflaunès, Vendargues, Vendémian, Vérargues, Vic-la-Gardiole, Villeneuve-lès-Maguelone, Viols-en-Laval, Viols-le-Fort.

Par un arrêté n°2014-I-549 en date du 7 avril 2014, le Préfet de l'Hérault a prescrit l'ouverture d'une enquête publique portant sur le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'aire urbaine de Montpellier.

L'enquête publique s'est déroulée du lundi 28 avril 2014 au mercredi 28 mai 2014 inclus, dans des conditions très contestables qui seront exposés ci-après.

La commission d'enquête a rendu son rapport (PJ n°3).

Par un arrêté n°2014293-0011 en date du 20 octobre 2014, le Préfet de l'Hérault a approuvé le Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier (PJ n°1), lequel plan est produit *in extenso* en PJ n°2.

Par la présente requête, les requérants sollicitent l'annulation de cet Arrêté.

Tel est l'état dans lequel se présente cette affaire à juger.

\* \*

\*

## DISCUSSION

### I. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE :

En l'espèce, le recours en annulation introduit par les requérants est recevable tant du point de vue de leur intérêt pour agir (*A.*) que du délai de recours (*B.*). De plus, l'arrêté attaqué est bien susceptible de recours (*C.*).

#### *A. Sur l'intérêt à agir des requérants :*

➔ L'ADPMA9 est une Association loi 1901 déclarée en Préfecture le 4 novembre 2005.

Elle s'est donnée pour objet social la mission de « *défendre le patrimoine naturel, foncier, immobilier et paysager, et la santé de populations exposées aux nuisances de l'autoroute A9 et de la future autoroute A9B* » (cf. statuts initiaux en PJ n°4), mais aussi, aux termes de l'article 2 nouveau complété : « *en cas de besoin, l'association interviendra pour demander l'annulation et au préalable la suspension de tout acte administratif qu'elle estimerait contraire à son objet* » (cf. modification des statuts en PJ n°5).

Or, le Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier vise précisément les pollutions atmosphériques issues du fonctionnement de l'autoroute A9 et de la future autoroute A9B, touchant ainsi pleinement l'objet social de l'ADPMA9.

Son intérêt à agir est incontestable.

Par ailleurs, l'ADPMA9 a dûment mandaté le Cabinet MAILLOT AVOCATS ASSOCIES pour diligenter la présente procédure, en vertu de l'article 9 nouveau de ses statuts (PJ n°5), par décision de son Président en date du 28 novembre 2014 (PJ n°6).

➔ Quant à Monsieur Georges FANDOS, son intérêt à agir est indiscutable puisqu'il est domicilié à SAINT-AUNES, commune incluse dans le périmètre du Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier, ici attaqué.

### B. Sur le respect du délai de recours :

Le délai de recours à l'encontre d'un arrêté approuvant un périmètre du Plan de Protection de l'Atmosphère est de deux mois à compter de l'accomplissement de la dernière des deux mesures de publication prévues à l'article R. 222-28 du Code de l'environnement, selon lequel :

« *Eventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, le plan est arrêté par le préfet. Dans le cas où l'agglomération ou la zone concernée s'étend sur plus d'un département, il est arrêté conjointement par les préfets concernés et, pour l'agglomération de Paris, par l'ensemble des préfets de département, par le préfet de police et le préfet de la région d'Ile-de-France. L'arrêté mentionné au 1 ci-dessus est publié au recueil des actes administratifs de chacune des préfectures concernées. Un avis de publication est inséré, par les soins du ou des préfets, dans deux journaux nationaux, régionaux ou locaux diffusés dans les départements en cause. Les organismes de surveillance de la qualité de l'air mentionnés à l'article L. 221-3 peuvent participer, à la demande des préfets, à l'information des populations sur le contenu du plan.* »

L'arrêté préfectoral attaqué a été publié au Recueil des actes administratifs de la Préfecture de l'Hérault le 7 novembre 2014 (cf. Recueil n°117 – Novembre 2014, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.herault.gouv.fr/content/download/13695/87399/file/novembre2014semaine45.pdf>

Le délai de recours s'achevait donc, au plus tôt, le 8 janvier 2015 à minuit.

En l'espèce, le Tribunal de céans ne pourra donc que constater que les exposants ont introduit leur recours dans le délai de deux mois sus-évoqué.

### C. Sur le caractère d'acte faisant grief de l'arrêté attaqué :

Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans sa décision en date du 26 mars 2008, *Association Les Amis de la terre Paris*, req. n°300952, mentionnée dans les Tables du Recueil Lebon :

« *Sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables :*

*Considérant qu'aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement: « 1. - Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les valeurs limites mentionnées à l'article L. 221-1 sont dépassées ou risquent de*

*l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe... » ; qu'aux termes de l'article L. 222-5 du même code : « Le plan de protection de l'atmosphère a pour objet, dans un délai qu'il fixe, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau inférieur aux valeurs limites visées à l'article L. 221-1, et de définir les modalités de la procédure d'alerte définie à l'article L. 223-1 (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 222-6 du même code : « Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique. Elles sont prises sur le fondement des dispositions du titre Ier du livre V lorsque l'établissement à l'origine de la pollution relève de ces dispositions. Dans les autres cas, les autorités mentionnées à l'alinéa précédent peuvent prononcer la restriction ou la suspension des activités polluantes et prescrire des limitations à la circulation des véhicules » ;*

*Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le plan de protection de l'atmosphère (P.P.A.) emporte une série d'effets contraignants quant à la surveillance et la maîtrise de la qualité de l'air dans le périmètre qu'il couvre, qui s'imposent aux autorités administratives compétentes pour mettre en œuvre des mesures préventives et curatives en vue d'atteindre les objectifs qu'il fixe dans le respect d'un calendrier donné ; que, par suite, l'arrêté du 7 juillet 2006 par lequel le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris et le préfet de police, préfet de la zone de défense de Paris, ont approuvé un plan de protection de l'atmosphère de la région d'Ile-de-France pour la période 2005-2010 a le caractère d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, par voie de conséquence, les conclusions dirigées contre cet arrêté sont recevables et que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par le ministre doit être écartée ».*

La présente requête es donc parfaitement recevable.

\* \*  
\*

## II. SUR L'ANNULATION DE L'ARRETE PREFECTORAL N°2014293-0011 EN DATE DU 20 OCTOBRE 2014 :

L'arrêté préfectoral contesté est entaché tant d'illégalités externes (A) que d'illégalité interne (B).

### A. SUR L'ILLEGALITE EXTERNE DE L'ARRETE DU 20 OCTOBRE 2014 :

#### 1- Sur la violation du principe de participation et l'absence d'information suffisante du public :

➡ Aux termes des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement :

*« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».*

Le principe de participation impose que le public soit associé au processus d'élaboration des décisions ayant une incidence importante sur l'aménagement du territoire ou l'environnement.

Ces dispositions ont une valeur constitutionnelle (*CE, Ass. 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, RFDA 2008 p. 1147*).

L'enquête publique, régie par les dispositions des articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du Code de l'environnement, consiste en la présentation du dossier au public concerné par le projet. Elle a pour but de l'informer et de recueillir son avis.

Il est en effet rappelé par l'article L. 123-1 du Code de l'environnement que :

*« L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. »*

La formalité de l'enquête publique constitue une étape majeure. Cette formalité possède un caractère substantiel de sorte que l'irrégularité de l'enquête publique, lorsqu'elle est avérée, entraîne celle de la procédure d'autorisation elle-même, dans son ensemble.

Les dispositions de l'article R. 123-11 du Code de l'environnement prévoient à ce titre que :

« *L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé.* »

➔ En l'espèce, il a été constaté par la Commission d'enquête la très faible participation du public.

Celle-ci s'explique à l'évidence par l'insuffisance grave d'information du public, par non-respect de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique par les Communes concernées.

En effet, l'arrêté n°2014-I-549 en date du 7 avril 2014, par lequel le Préfet de l'Hérault a prescrit l'ouverture d'une enquête publique portant sur le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'aire urbaine de Montpellier, dispose en son article 11 « *Information du public* » :

« *Le présent arrêté sera adressé pour affichage à toutes les communes du périmètre du PPA. Cette formalité devra être justifiée par un certificat d'affichage et de publication des maires, transmis au service Energie de la DREAL Languedoc-Roussillon pour être versé au dossier.* »

Cette obligation substantielle d'information (et donc de participation) du public est d'autant plus prégnante en matière de qualité de l'air.

La circulaire du 12/08/02 relative à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère, le rappelle expressément en indiquant :

« *J'appelle tout particulièrement votre attention sur les points suivants, fondamentaux pour l'efficacité du plan de protection de l'atmosphère :*  
- *l'établissement d'une concertation ouverte avec tous les acteurs intéressés par la pollution atmosphérique me semble indispensable. Je vous demande d'y veiller tout particulièrement.* »

Or, de graves manquements à la publicité de cette enquête publique ont été constatés au cours de l'enquête et consignés dans le rapport de la Commission d'enquête.



Ainsi, de nombreuses communes n'ont pas affiché l'annonce de l'enquête publique : les Commissaires enquêteurs n'ont reçu que 36 certificats d'affichage sur les 115 communes enquêtées (cf. page 22 du rapport) à l'issue de l'enquête publique.

Ils indiquent tout d'abord en page 19 de leur rapport :

*« Il est à signaler cependant, suivant l'information fournie par la DREAL, que lors de la consultation des communes et EPCI du 2 septembre au 2 décembre 2013 (115 communes, 8 EPCI à fiscalité propre, 50 EPCI sans fiscalité propre, Conseil Général Hérault et Conseil Régional Languedoc-Roussillon) seules 15 contributions sur le projet ont été retournées au service de la DREAL. Ce résultat démontrait avant le lancement de l'enquête publique le peu d'intérêt des collectivités pour le projet et aurait dû entraîner une communication un peu plus efficiente de la part du porteur du projet. »*

Surtout, en page 39 du rapport, on peut lire que les modalités d'information du public ont été défailtantes :

*« La mise en place effective de l'affichage a été un problème très prégnant pour les membres de la commission. Il est en effet apparu que les collectivités où devaient se dérouler les permanences étaient peu sensibilisées par cette enquête et ne se préoccupaient pas de réaliser dans les délais réglementaires l'affichage de l'avis. »*

Du coup, très peu de personnes et d'associations se sont manifestées au grand étonnement des Commissaires enquêteurs qui s'en sont émus et l'ont consigné en page 28 de leur rapport :

*« La commission d'enquête a constaté que le public et les associations en général et environnementales en particulier s'étaient très peu manifestés durant l'Enquête Publique et paraissaient ne pas avoir été informés de la révision du PPA de l'aire Urbaine de Montpellier. Il en a été de même des élus qui ont été absents durant cette Enquête. »*

Et la commission d'enquête de poursuivre :

*« Il est à noter cependant que la participation du public et des associations a été très faible et que celle des élus a été inexistante. La commission regrette cet état de fait et estime que la DREAL aurait dû mettre en place, avant l'enquête publique et compte tenu de la surface du périmètre et du peu de mobilisation des élus durant la concertation, une communication plus importante sur le projet et sur l'enquête publique elle-même. »*

A ce propos, l'association requérante, très active depuis près de 10 ans sur les questions de pollution de l'air, avait un projet important à présenter pour la réalisation d'une opération pilote sur Saint-Aunès afin de réduire la pollution de l'air liée à l'A9 (cf. le courrier du 3 juin 2014 à ce sujet). Il s'agissait notamment de la réalisation de rideaux d'arbres d'essences spécifiques et de merlons en terre plus hauts que prévus au départ, pour protéger contre le bruit et la pollution.

Toutefois, n'ayant pas été informée à temps, l'ADPMA9 n'a donc pas pu le déposer auprès des Commissaires enquêteurs ou sur les registres de l'enquête publique !

Pourtant, le projet de l'ADPMA9 avait un projet impactant fortement sur la qualité de l'air aux abords de l'A9 qui est une zone urbanisée exposée à de graves pollutions comme les rapports officiels ont pu l'indiquer (travaux de Air LR, Plan Régional pour la Qualité de l'air,...), et alors que deux écoles jouxtent l'autoroute, rien qu'au niveau de Saint-Aunès. Ce projet de l'ADPMA9 a recueilli l'avis favorable des élus de Saint-Aunès, ainsi que de plus de 400 personnes qui ont signé une pétition en ce sens.

La raison de ce défaut d'information est simple : l'absence d'information du public par les communes et communautés de communes concernées :

*« Le contrôle de l'affichage a été un problème très prégnant pour les membres de la commission. Il est en effet apparu que les collectivités où devaient se dérouler les permanences étaient peu sensibilisées par cette enquête et ne se préoccupaient pas de réaliser dans les délais réglementaires l'affichage de l'avis. La Préfecture de l'Hérault et la DREAL ont immédiatement été prévenues par le président de la commission d'enquête de cet état de fait le 14 avril 2014. Que ce soit de la part de la Préfecture ou des membres de la commission, un travail important de rappel a été effectué afin que l'affichage soit réalisé le plus rapidement possible dans les lieux où devaient se dérouler les permanences. Les commissaires enquêteurs ont constaté que certains de ces affichages n'avaient pas été effectués dans le délai réglementaire de 15 jours avant l'ouverture de l'enquête. La Préfecture de l'Hérault a indiqué au Président de la commission d'enquête que : « la jurisprudence admet que la condition du délai d'affichage peut être dérogée dans la mesure où l'irrégularité ne préjudicie pas au déroulement de l'enquête, sachant que le public est informé par voie de presse et sur le site internet de la Préfecture ». Effectivement, l'information sur les journaux locaux a été effectuée de façon réglementaire. De plus l'information était également présente sur le site internet de la DREAL et sur celui de la Préfecture de l'Hérault. Sollicité par le*

Président de la commission d'enquête, le service Energie de la DREAL n'a toutefois pas souhaité contacter, avant l'ouverture de l'enquête, les collectivités depositaires d'un dossier et d'un registre afin de leur rappeler l'obligation de mise à disposition de ces pièces pendant la durée de l'enquête.

*Il est à signaler que sur les 8 collectivités où étaient tenues des permanences et déposé un dossier complet, seule la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or avait indiqué l'enquête publique dans son site internet qui permettait ainsi d'accéder à l'arrêté préfectoral et à l'avis d'enquête.*

*Dans les mairies des 115 communes concernées, il n'était matériellement pas possible pour les membres de la commission d'enquête de vérifier la réalité de l'affichage. Ce contrôle a été réalisé, durant l'enquête, par sondages, de façon aléatoire et occasionnelle sur certaines communes et il est apparu à la commission d'enquête que cet affichage n'était pas toujours réalisé dans les mairies contrôlées qui parfois avaient affiché l'avis d'enquête et parfois ne l'avaient pas fait. Certaines collectivités, malgré le rappel de membres de la commission d'enquête, n'ont pas affiché l'avis d'enquête dans les jours qui ont suivis.*

*Le 6 mai 2014, le Président de la commission d'enquête a prévenu par mail la DREAL et la Préfecture de l'Hérault pour les informer que ces problèmes d'affichage seraient évoqués dans le rapport d'enquête. » (page 21 du rapport d'enquête publique)*

Les services de l'Etat et notamment la DREAL étaient donc parfaitement conscients de cette difficulté importante de publicité, à tel point qu'ils ont effectué un rappel à l'ordre des Communes concernées.

Rappel à l'ordre qui n'a eu aucun effet...

Et les services préfectoraux ont refusé de « *contacter, avant l'ouverture de l'enquête, les collectivités depositaires d'un dossier et d'un registre afin de leur rappeler l'obligation de mise à disposition de ces pièces pendant la durée de l'enquête.* »

Ce faisant, les commissaires enquêteurs n'ont pu que constater que :

*« Les affichages dans les 115 mairies concernées par le périmètre du PPA et dans les communautés d'agglomérations et de communes devaient être, conformément à l'article 11 de l'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête, confirmés par des certificats d'affichage signés par les élus et transmis en fin d'enquête au service Energie de la DREAL Languedoc-Roussillon afin d'être versés au dossier.*

*Compte tenu des anomalies d'affichage indiquées précédemment, la commission d'enquête peut cependant indiquer qu'à la date du 19 juin 2014,*

*le nombre de certificats d'affichages transmis par la DREAL au Président de la commission est de :*

*Six certificats provenant des lieux de permanences, (pièces annexées n°3 à 8).  
Trente certificats provenant des autres communes situées dans le projet de périmètre du PPA (pièces annexées n°9 à n° 38).*

*L'ensemble de ces certificats est joint en annexes au présent rapport. » (page 22 du rapport d'enquête publique)*

Ainsi, seuls 30 certificats sur 115 communes ont pu être rassemblés, soit à peine 26 % !!! Ce qui signifie que 74 % des communes concernées n'ont procédé à aucun affichage ni aucune information du public.

Le résultat de ce défaut d'information manifeste se retrouve dans la participation ridicule enregistrée. Ainsi, les commissaires enquêteurs notent que « *seules trois personnes sont venues rencontrer les commissaires enquêteurs lors de la permanence à la communauté de communes du Pays de l'Or à Mauguio... Deux observations ont été portées sur le registre d'enquête de la communauté de communes du Pays de l'Or par les deux personnes venues rencontrer les commissaires enquêteurs.* » (page 29 du rapport)

Les commissaires enquêteurs s'en sont clairement et explicitement plaints, en ces termes :

*« il est regrettable que les collectivités territoriales en général mais particulièrement les communautés de communes et les communautés d'agglomérations n'aient pas fait preuve de plus de motivation et de rigueur afin de procéder à l'affichage de l'avis d'enquête dans de meilleurs délais.*

*D'autre part, compte tenu de l'importance du sujet et de ses effets induits sur la santé des populations de l'aire urbaine de Montpellier, il aurait été souhaitable que la DREAL Languedoc-Roussillon mette en place avant l'enquête, à l'usage du grand public, des associations et des élus, une information plus importante sous forme , par exemple, de plaquettes d'informations ou d'articles de presse, sur le projet et sur l'enquête publique. Ces informations, qui n'ont pas été mises en œuvre, auraient utilement complété l'information réglementaire et auraient peut être entraîné une mobilisation et une sensibilisation du public et des élus que ce dossier méritait. » (page 23 du rapport d'enquête publique)*

Et le rapport d'ajouter, de manière particulièrement ferme :

*« L'information diffusée par le porteur de projet sur l'enquête, auprès du public, des associations environnementales et des élus aurait pu être plus importante et plus efficiente, sachant malgré tout que toutes les collectivités*

avaient été destinataires du document. Elle aurait pu avoir la forme de plaquettes d'information, de courriers aux élus, d'articles de presse .... Cela n'a pas été le cas et l'enquête publique ne semble avoir servi dès lors qu'à une régularisation administrative qui ne sensibilisera pas le public sur les efforts à réaliser pour que la pollution atmosphérique se réduise. »

Les services de l'Etat aurait dû, avant l'enquête, procéder à une publicité plus importante et plus variée comme préconisée par la commission d'enquête.

Surtout, pendant l'enquête, dûment informés par la commission d'enquête des difficultés d'information du public, les services de l'Etat aurait dû mettre fin à l'enquête ou en repousser la durée, ou encore la relancer *ab initio*, tant que les obligations d'information du public n'avaient pas été remplies.

Au contraire, il n'en fut rien et l'enquête continua comme si de rien n'était, la préfecture indiquant que l'information « *par voie de presse et sur le site internet de la Préfecture* » suffisait !

En d'autres termes, malgré d'une part le peu de participation du public, et d'autre part l'absence de respect de son propre arrêté par les communes concernées, le Préfet a pourtant préféré ne rien changer et continuer l'enquête publique dans ces conditions...

L'association requérante avait pourtant averti M. le Préfet de l'Hérault par courrier en date du 22 juillet 2014 (PJ n°7) que si ses propositions ne pouvaient pas être présentées dans le cadre du PPA, elle se verrait amenée, à contrecœur, à faire un recours contre le futur Arrêté approuvant le Plan de Protection de l'Atmosphère pour que l'enquête ait lieu à nouveau et que son projet puisse ainsi être considéré.

Manifestement, et quels que soient les efforts des services de l'Etat pour mobiliser les Communes, cette enquête n'a pas eu la publicité minimale, d'une part que la loi impose, d'autre part que le sujet de l'enquête méritait. Il en résulte une illégalité formelle substantielle liée à **l'absence d'information suffisante du public**, et constitutive d'une violation du principe de participation du public.

\* \*

\*

## 2- Sur la violation de l'article R. 222-15 du Code de l'environnement :

En vertu de l'article R. 222-15 du Code de l'environnement :

« *Les plans de protection de l'atmosphère comprennent les documents et informations suivants :*

... 4° *Un inventaire des principales sources ou catégories de sources d'émission des polluants avec une représentation cartographique, une quantification des émissions provenant de ces sources ou catégories de sources d'émission, des renseignements sur la pollution en provenance d'autres zones ou d'autres régions, l'évolution constatée de toutes ces émissions... »*

A ce titre, le dossier soumis à l'enquête devait comporter 11 annexes, et en particulier une annexe 10 intitulée « *Identification des véhicules les plus polluants* ».

Cette annexe était évidemment très importante pour la bonne compréhension du document et le respect du Code de l'environnement.

Or, comme l'ont noté les commissaires enquêteurs, cette annexe 10 « *est absente. Il est seulement indiqué sur cette page : « En attente du rapport demandé en 2013 à l'IGA, le CGEDD et le CGEJET ».* Ce rapport est-il maintenant en possession de la DREAL ? Dans l'affirmative, la commission souhaite qu'il lui soit communiqué. » (page 32 du Rapport d'enquête).

Pour toute réponse, la DREAL indique :

« *Le rapport a été publié le 17 décembre 2013 et est disponible sur le site internet du ministère en charge du développement durable. Il a été transmis aux membres de la commission d'enquête par mail du 12 juin 2014, en tant que pièce jointe du présent mémoire en réponse. Compte tenu de la taille du rapport, seule la synthèse sera intégrée à l'annexe 10 du plan de protection de l'atmosphère de l'aire urbaine de Montpellier, avec indication de l'adresse de téléchargement du rapport complet. La rédaction de l'action n°5 sera modifiée de la manière suivante : « Des moyens d'identification des véhicules les plus polluants sont proposés dans un rapport de l'IGA, le CGEDD et le CGEJET, dont la synthèse est disponible en annexe 11 » ».*

Et la commission d'enquête de noter ensuite :

« *Le rapport a été effectivement transmis à la commission mais en l'absence de tous moyens d'identification des véhicules il n'est actuellement pas possible de lui donner une suite. La commission souhaite qu'une méthode d'identification*

*des véhicules soit rapidement mise en place afin que l'action n° 5 devienne réglementaire et opposable. »*

Ainsi, alors que « *le rapport a été publié le 17 décembre 2013* », il n'a été transmis aux membres de la commission d'enquête que « *par mail du 12 juin 2014* ».

Le public a donc été privé de ce document, qui n'a pas été joint au dossier d'enquête et n'a été transmis aux commissaires enquêteurs que sur leur demande et postérieurement à l'enquête publique, celle-ci s'étant achevée le 28 mai 2014.

Pourtant, rien ne s'opposait à ce que cette annexe soit jointe *ab initio* au dossier d'enquête publique puisqu'elle était disponible dès le 17 décembre 2013.

Etant donné l'importance de cette annexe, il en résulte une violation substantielle de l'article R. 222-15 du Code de l'environnement, entachant d'illégalité l'arrêté attaqué.

\* \*  
\*

## II.2. SUR L'ILLEGALITE INTERNE DE L'ARRETE DU 20 OCTOBRE 2014 :

### Sur l'erreur manifeste d'appréciation :

➔ Le périmètre retenu pour le nouveau Plan de Protection de l'Atmosphère est celui de l'aire urbaine de Montpellier (selon l'INSEE 2010) moins la commune de Corconne située dans le Gard, soit 115 communes sur 1660 km<sup>2</sup> (536 030 habitants).

Il apparaît clairement, à l'étude du document et de ses objectifs, que le fait d'avoir retenu l'aire urbaine de Montpellier selon la définition INSEE aboutit à des incohérences graves.

L'erreur manifeste d'appréciation résulte notamment de l'exclusion, non motivée ni expliquée de la quasi-totalité des communes membres des agglomérations de Lunel et de Sète.





## Plan du département de l'Hérault :



Les communes du Lunellois (Lunel, Marsillargues, Lunel-Viel...) sont dans le prolongement direct de Lansargues, Candillargues et Mudaison et partagent absolument tout avec ces communes, en particulier l'autoroute A9 en termes de pollution.

L'incohérence saute aux yeux lorsque l'on consulte le plan des communes sous PPA révisé, où l'on voit que l'autoroute A9 est littéralement coupé après St Génies des Mourgues et Valergues, pour reprendre quelques dizaines de kms plus loin, sur la commune de Saturargues !

Quelle idée d'exclure ainsi ces communes du Lunellois ! Ainsi, la Communauté de communes du Pays de Lunel, qui compte 15 communes (Lunel, Marsillargues, Lunel-Viel, Saint-Just, Boisseron, Saint-Christol, Villetelle, Saturargues, Saint-Sériès, Saussines, Vérargues, Galargues, Saint-Nazaire de Pezan, Campagne et Garrigues) se retrouve littéralement coupée en deux, le Nord étant inclus dans le PPA révisé (Boisseron, Saint-Christol, Saturargues, Saint-Sériès, Saussines, Vérargues, Galargues, Campagne et Garrigues) pendant que celles situées au sud sont exclues (Lunel, Marsillargues, Lunel-Viel, Saint-Just, Villetelle, Saint-Nazaire de Pezan).

Ça n'a aucun sens.

Il en va de même de la Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau, qui regroupe huit communes (Balaruc-le-Vieux, Balaruc-les-Bains, Frontignan, Gigean, Marseillan, Mireval, Sète et Vic-la-Gardiole), et qui se voit aussi coupée en deux dans le PPA révisé avec une commune incluse (Vic-la-Gardiole) et des communes exclues (Balaruc-le-Vieux, Balaruc-les-Bains, Frontignan, Gigean, Marseillan, Mireval, Sète).

De même, sont incluses Palavas-les-Flots et Mauguio-Carnon, mais est exclue La Grande Motte !

Alors, certes, une aire urbaine a bien une limite, mais encore faut-il qu'elle soit cohérente, et en l'occurrence, en termes de pollution de l'air. L'exemple du Lunellois est frappant puisque l'ouvrage public le plus polluant (l'autoroute A9) se voit amputé d'une portion importante, avant d'être à nouveau pris en compte sur une courte distance.

C'est d'autant plus incohérent que la Commission d'enquête souligne :

*« Principalement dans sa partie sud littorale, le périmètre du PPA compte de nombreux flux de transport de marchandises et de voyageurs. Deux aérodromes et un aéroport sont situés dans le périmètre du PPA, à proximité de la ville de Montpellier. Toujours dans sa partie sud, le périmètre du PPA est traversé par les lignes ferroviaires Bordeaux-Marseille et Avignon-Perpignan ainsi que par les futures lignes LGV Montpellier-Perpignan et Nîmes-Montpellier. Le réseau routier s'organise principalement et également selon un axe Est-Ouest le long de l'autoroute A9 dans la partie Sud du périmètre. L'autoroute A9 reçoit un transit important entre les pays européens, la France et l'Espagne et concentre les flux touristiques estivaux les plus importants du pays. » (page 7)*

Et ajoute :

- *« l'analyse menée sur l'agglomération de Montpellier montre que les concentrations de certains polluants atmosphériques dépassent les seuils réglementaires, en particulier à proximité des axes de trafic. » (page 8) ;*
- *« Le bilan de la qualité de l'air de l'année 2011, réalisé par AIR Languedoc dans le cadre du projet de révision du PPA, montre que les concentrations de certains polluants dépassent des seuils réglementaires en particulier à proximité des axes de trafic. » (page 11)*

De même, les commissaires enquêteurs soulignent que la mise en révision du PPA de 2006 était précisément justifié, en particulier, par le fait que « *le périmètre du PPA méritait d'être étendu pour mieux prendre en compte la localisation des sources d'émission présentes aux alentours de Montpellier* » (page 8).

L'autoroute A9 est particulièrement ciblé :

« *les grands axes routiers, et en particulier l'autoroute A9, ressortent comme fortement émetteurs de nombreux polluants (oxydes d'azote, monoxyde de carbone, benzène, particules, PM10 et PM 2,5), cadmium, nickel, dioxyde de soufre...). Le carburant gazole est à l'origine de 84% des émissions d'oxydes d'azote NOx), de 63% des émissions de particules PM 2,5 et de 50% des émissions de particules PM 10.* »

D'ailleurs, les rares personnes (seulement trois...) qui ont participé à l'enquête ont souligné cette carence inexplicable :

« 2) Monsieur DUPRAT, représentant l'association environnementale « Melgueil Environnement » estime que le dossier n'est pas assez ambitieux et qu'il n'y a pas suffisamment de mesures réglementées et opposables. Il se demande pourquoi ?  
Il pose la question de savoir pourquoi le périmètre n'a pas été étendu à la ville de Lunel et à l'agglomération de Sète qui sont des zones beaucoup plus impactées que le Nord et l'Ouest du périmètre ?  
Son courrier est joint au présent procès-verbal. » (page 31 du rapport d'enquête publique).

Et les commissaires enquêteurs ont noté la réponse totalement **insuffisante des services de l'Etat sur ce point important, en ces termes** :

« La réponse n'apporte pas d'éléments sur les raisons qui n'ont pas permis d'inclure dans le périmètre les agglomérations de Lunel et de Sète qui auraient mérité d'en faire partie.  
La commission s'interroge donc toujours sur les motifs de ces exclusions et sur le silence du porteur du projet. » (page 31 du rapport d'enquête)

Pour finir, la conclusion des commissaires enquêteurs est dépourvue de toute ambiguïté :

« l'exclusion des agglomérations de Sète et de Lunel du périmètre du PPA ne se justifie pas compte tenu que ces zones très urbanisées, proches de Montpellier, sont également impactées par la pollution atmosphérique et

qu'elles forment un tout avec l'agglomération de Montpellier. » (page 46 du rapport d'enquête publique)

Seule la volonté de mettre en œuvre dès que possible ce PPA révisé a justifié l'avis favorable de la commission d'enquête.

Malgré la demande de la commission d'enquête que Lunel et Sète soient incluses dans le PPA révisé, il n'en a rien été (*cf.* PPA révisé en PJ n°2).

Alors que l'article R. 222-20 du Code de l'environnement indique que « *le préfet élabore le plan de protection de l'atmosphère et définit le périmètre à l'intérieur duquel s'appliquent les mesures mentionnées à l'article R. 222-18* », il est manifeste que le périmètre choisi est insuffisant, non justifié, non pertinent, et ainsi entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Or, c'est précisément dans cette partie Sud du périmètre, le long des axes de trafic, que sont exclues les communes susmentionnées, là où se concentrent les sources de pollution !

On ne peut que contester le fait d'avoir retenue une aire urbaine selon la définition de l'INSEE, qui est sans rapport avec des objectifs de lutte contre la pollution de l'air.

Il en résulte un erreur manifeste d'appréciation entachant d'illégalité l'arrêté attaqué.

➡ En outre, on peut s'étonner de l'exclusion de cette commune de Corconne, dès lors que l'aire urbaine est retenue...

Sur ce point, pour toute explication, les services de l'Etat expliquent :

« *Le périmètre retenu correspond à l'aire urbaine de Montpellier, à l'exception de la commune de Corconne qui fait partie de l'aire urbaine mais qui est située dans le Gard et qui aurait impliqué la réalisation d'un PPA interdépartemental sans réelle valeur ajoutée pour le Gard.* » (page 31 du rapport d'enquête)

En d'autres termes, l'aire urbaine de Montpellier retenue par l'ETAT justifie l'exclusion de Lunel et Sète, mais quand il s'agit de la commune de Corconne, écartée alors qu'elle fait partie de l'aire urbaine de Montpellier, l'explication est que... cela aurait obligé à faire un PPA interdépartemental !!!

Bref, si on exclut Corconne, ce n'est absolument pas pour des raisons environnementales, mais simplement car ça aurait entraîné la nécessité de joindre dans la procédure la préfecture du Gard !

Pourtant, il aurait suffi de faire application de l'article R. 222-20 du Code de l'environnement qui dispose que : « *Lorsque l'agglomération ou la zone concernée s'étend sur plus d'un département, le plan est élaboré et le périmètre délimité par arrêté conjoint des préfets des départements concernés* ».

On reste pantois face à un tel argumentaire...

La réponse des services de l'Etat sur l'exclusion de Lunel et Sète est tellement inexistante que la Commission d'enquête ne peut que le déplorer, en des termes qui ne laissent place à aucun doute :

« La réponse n'apporte pas d'éléments sur les raisons qui n'ont pas permis d'inclure dans le périmètre les agglomérations de Lunel et de Sète qui auraient mérité d'en faire partie.  
La commission s'interroge donc toujours sur les motifs de ces exclusions et sur le silence du porteur du projet. » (page 31 du rapport d'enquête)

Ainsi, non seulement le périmètre retenu apparaît incohérent, mais en plus les services de l'Etat n'ont aucune explication à donner !

La censure de l'arrêté attaqué s'impose.

\* \*

\*

## CONCLUSIONS

PAR CES MOTIFS, et tous autres, à produire, ajouter, déduire ou suppléer au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise à Madame le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers composant le Tribunal administratif de Montpellier, de bien vouloir :

- ANNULER l'arrêté préfectoral n°2014293-0011 en date du 20 octobre 2014, portant approbation du Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier ;
- CONDAMNER l'ETAT à leur verser une somme de 3.000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du Code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

Fait à Montpellier, le 24 décembre 2014



Me MAILLOT



*A.A.R.P.I. – 785 rue de Montasinos – 34090 MONTPELLIER*

*☎ : 04 67 60 34 20 – 📠 : 04 67 54 00 53 – Courriels : [jl.maillot@free.fr](mailto:jl.maillot@free.fr) et [jean-marc.maillot@orange.fr](mailto:jean-marc.maillot@orange.fr)*

Aff. : 02-A1409 ADPMA9 (FANDOS) / ETAT

## BORDEREAU DE PIECES JOINTES

- PJ n°1 : Arrêté préfectoral n°2014293-0011 en date du 20 octobre 2014, portant approbation du Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier
- PJ n°2 : Plan de Protection de l'Atmosphère révisé de l'aire urbaine de Montpellier
- PJ n°3 : Rapport et conclusions des Commissaires enquêteurs
- PJ n°4 : Statuts initiaux de l'ADPMA9
- PJ n°5 : Modification des statuts de l'ADPMA9
- PJ n°6 : Autorisation d'ester
- PJ n°7 : Courrier en date du 22 juillet 2014

Fait à Montpellier, le 24 décembre 2014

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Me MAILLOT