

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1510617

COMMUNE DE L'EPINE

M. C...
Rapporteur

Mme D...
Rapporteur public

Audience du 24 août 2017
Lecture du 21 septembre 2017

68-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(6ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 23 décembre 2015, 1^{er} juin et 3 août 2017, la commune de l'Épine, représentée par MeB..., demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 30 octobre 2015 par lequel le préfet de la Vendée a approuvé le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux de l'Ile de Noirmoutier ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'erreur de fait et d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il a été élaboré sur la base d'une étude qui ne fait pas la distinction entre les digues de premier rang et les berges des étiers, contrairement à ce que prévoyait pourtant le cahier des charges idoine ;
- l'hypothèse de voir une brèche de 100 mètres frapper l'étier de l'arceau Nord et Sud est infondée et injustifiée et révèle une erreur de fait et une erreur d'appréciation du risque ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreur de fait et d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il retient l'hypothèse impossible de concomitance des brèches ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement ;

- l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance de l'article R. 562-2 du code de l'environnement, dès lors, d'une part, que l'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques n'a pas mentionné si une évaluation environnementale était requise, et d'autre part, que le délai d'approbation de trois ans n'a pas été prorogé par arrêté motivé ;
- l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, dès lors que les avis émis sur le projet et rendus obligatoires par l'article R. 562-7 du code de l'environnement n'ont pas été intégrés dans le dossier d'enquête publique ;
- l'arrêté attaqué a été pris en violation de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, dès lors que la commission d'enquête s'est abstenue de toute analyse des propositions et contrepropositions ;
- la commission d'enquête était irrégulièrement composée, du fait de la présence d'un commissaire enquêteur ayant été concerné personnellement par l'événement Xynthia ;
- l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance de l'article R. 123-5 du code de l'environnement.

Par des mémoires en défense enregistrés les 2 août 2016 et 27 juin 2017, le préfet de la Vendée conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens invoqués par la commune de l'Epine n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. C...,
- les conclusions de Mme D..., rapporteur public,
- et les observations de MeB..., représentant la commune de l'Epine, et de MmeA..., représentante du préfet de la Vendée.

1. Considérant que, par arrêté du 6 janvier 2011, le préfet de la Vendée a prescrit l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux (PPRL) sur les communes de Noirmoutier-en-l'Île, l'Epine, La Guérinière et Barbâtre ; qu'une première phase de concertation du public s'est déroulée du 19 octobre au 19 décembre 2012 ; qu'en raison de l'opposition de la totalité des communes concernées au projet de PPRL présenté à l'issue de cette phase et de la divergence entre l'étude des aléas de submersion marine produite par le bureau DHI diligenté par les communes concernées et celle fournie pour le compte de l'Etat par le bureau ISL, une nouvelle enquête d'aléa a été conduite par le bureau d'études DHI missionné après une procédure de mise en concurrence ; qu'une seconde concertation publique a été

conduite du 29 janvier 2015 au 29 mars 2015 ; que le projet de PPRL a ensuite été soumis à enquête publique du 22 juillet au 29 août 2015 ; que, par sa requête, la commune de l'Epine demande au Tribunal d'annuler l'arrêté du 30 octobre 2015 par lequel le préfet de la Vendée a approuvé ledit PPRL ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 562-2 du code de l'environnement dans sa version applicable : « *L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. Il désigne le service déconcentré de l'Etat qui sera chargé d'instruire le projet. / Cet arrêté définit également les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet. / Il est notifié aux maires des communes ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre du projet de plan. / Il est, en outre, affiché pendant un mois dans les mairies de ces communes et aux sièges de ces établissements publics et publié au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département. Mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département.* » ;

3. Considérant que les dispositions alors applicables à l'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles n'exigeaient pas que soit mentionnée si une évaluation environnementale était requise dans l'arrêté prescrivant l'établissement d'un tel document, et ne prévoyaient aucun délai pour l'approbation dudit document ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 562-2 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté ; que si la commune soutient, en outre, que cette obligation découlait de la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, elle n'établit ni même n'allègue que ladite directive n'aurait pas été transposée en droit français de manière complète ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme (...) 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme. Dans le cas d'avis très volumineux, une consultation peut en être organisée par voie électronique dans les locaux de consultation du dossier (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 562-7 du même code : « *« Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan. (...) »* ;

5. Considérant que s'il n'est pas établi qu'étaient jointes au dossier d'enquête publique les délibérations du 30 juin 2015 du conseil municipal de la commune de Barbâtre, du 2 juillet 2015 du conseil municipal de la commune de l'Epine, du 24 juin 2015 du conseil municipal de la commune de la Guérinière et du 30 juin 2015 du conseil municipal de la commune de Noirmoutier-en-l'Île par lesquelles les communes couvertes par le PPRL litigieux ont donné leur avis sur le projet, il ressort toutefois des pièces du dossier que lesdits avis ont tous été joints dans chacun des quatre registres d'enquête mis à disposition du public dans lesdites communes ; que, dans ces conditions, le public a pu prendre connaissance desdits avis et n'a été privé ni d'une

information ni d'une garantie ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. / Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête l'exemplaire du dossier de l'enquête déposé au siège de l'enquête, accompagné du ou des registres et pièces annexées, avec le rapport et les conclusions motivées. Il transmet simultanément une copie du rapport et des conclusions motivées au président du tribunal administratif. / Si, dans un délai de trente jours à compter de la date de clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni présenté à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, conformément à la faculté qui lui est octroyée à l'article L. 123-15, une demande motivée de report de ce délai, il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 123-15. » ; que si le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à chacune des observations formulées durant l'enquête publique, il lui appartient cependant de les analyser et de motiver suffisamment son avis en indiquant les raisons qui déterminent le sens de celui-ci ;*

7. Considérant que, d'une part, il ressort des pièces du dossier que le rapport de la commission d'enquête comportait en annexe une synthèse des observations qui énumère les réserves exprimées par les particuliers, les associations, ainsi que les personnes publiques concernées, notamment les observations de la commune de l'Épine s'agissant des brèches au niveau de l'étier de l'Arceau, la méthodologie de l'étude d'aléa, et la prise en compte de l'aléa concomitant ; que ces observations et la réponse apportée par les services de l'Etat (DDTM) sont exposées aux pages 98 et suivantes du rapport de la commission d'enquête ; que sur ce point, la commission d'enquête a précisé dans son rapport que les études complémentaires faites par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) le 18 septembre 2015 et le bureau d'études DHI le 21 septembre 2015 confirmaient et justifiaient les choix retenus par l'Etat à l'issue de l'étude d'aléa ; qu'en outre, dans les conclusions de son avis, la commission d'enquête, a fait la balance des avantages et des inconvénients du projet de PPRL et a notamment rappelé que la contre-expertise réalisée par le cabinet CASAGEC pour le compte de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier ne démontrait pas d'erreurs d'appréciation flagrantes dans l'étude d'aléa réalisée par l'Etat, mais plutôt une approche différente des hypothèses de constitution de l'étude qu'il ne lui appartenait pas de départager, et a ajouté que « le projet est basé sur des hypothèses qui, par définition, ne pourront se vérifier qu'à terme, même si les modélisations essaient d'approcher au plus près de la réalité » ; qu'ainsi, elle a suffisamment motivé ces conclusions ; que compte tenu de ce qui précède, les moyens tirés de l'insuffisance du rapport de la commission d'enquête et de l'insuffisante motivation des conclusions de son avis doivent être écartés comme manquant en fait ;

8. Considérant que, d'autre part, les seules circonstances qu'un des membres de la commission d'enquête était propriétaire à la Faute-sur-Mer d'une maison au moment de la

tempête Xynthia, puis se soit ensuite manifesté dans le cadre de l'enquête publique qui a suivi pour se plaindre du défaut d'intégration de sa maison dans la zone de solidarité à exproprier, ne sont pas de nature à caractériser un manque d'impartialité de celui-ci dans le cadre de l'enquête distincte visant à l'établissement du plan de prévention des risques naturels littoraux litigieux ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-5 du code de l'environnement : « (...) Dès la désignation du ou des commissaires enquêteurs, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête adresse à chacun d'entre eux, suppléant (s) compris, une copie du dossier complet soumis à enquête publique et, lorsqu'il est disponible sous cette forme, une copie numérique de ce dossier. » ; que si les membres de la commission n'ont pas eu communication dès le 9 juillet 2015 de l'entier dossier d'enquête publique auquel manquaient les registres d'enquête et le bilan de la concertation, il ressort toutefois des pièces du dossier que lesdits documents ont été remis aux membres de la commission le 16 juillet 2015 avant l'ouverture de l'enquête publique le 22 juillet 2015 ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette circonstance aurait été de nature à nuire à l'indépendance de l'avis de la commission d'enquête et par suite, aurait eu une influence sur le sens de la décision attaquée et l'information complète du public ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 123-5 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement : « I. L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. / II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : 1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; / 2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; / 3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; / 4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs... » ; qu'aux termes de l'article R. 562-3 du même code, « Le dossier de projet de plan comprend : / 1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances ; / 2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ; / 3° Un règlement précisant, en tant que de besoin : / a) Les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ; / b) Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° du II de l'article L. 562-1 et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° de ce même II. » ;

11. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux autorités préfectorales de délimiter, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'une part, les zones exposées aux risques, dites zones de danger, et, d'autre part, les zones, dites zones de précaution, qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations pourraient aggraver des risques existants ou en provoquer de nouveaux, et de prévoir dans ces différentes zones des mesures d'interdiction ou des prescriptions adaptées ; que le classement de terrains par un plan de prévention des risques littoraux en application du 1° du II de l'article L. 562-1 du code a pour objet de déterminer, en fonction de la nature et de l'intensité du risque auquel ces terrains sont exposés, les interdictions et prescriptions nécessaires à titre préventif, notamment pour ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ; que lorsque les terrains sont situés derrière un ouvrage de protection, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte non seulement la protection qu'un tel ouvrage est susceptible d'apporter, eu égard notamment à ses caractéristiques et aux garanties données quant à son entretien, mais aussi le risque spécifique que la présence même de l'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 de tels accidents n'est pas dénuée de toute probabilité ; que l'appréciation des autorités préfectorales ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur de droit, d'une erreur manifeste d'appréciation ou fondée sur des faits matériellement inexacts ;

12. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude de danger réalisée par le bureau Veritas en 2013 - dont les constatations n'ont pas été remises en cause par l'étude réalisée par le bureau DHI dans son rapport établi le 21 septembre 2015 suite aux observations formulées au cours de l'enquête publique - que les berges de l'étier de l'Arceau sont constituées de talus protégés par des enrochements libres côté mer qui constituent des éléments qui peuvent faire obstacle à la venue de l'eau de mer en cas d'augmentation de son niveau dans l'étier, qu'il ressort de la même étude que les berges dudit étier constituent un des points les plus faibles de l'ensemble du linéaire des digues Jacobsen et Est de l'île de Noirmoutier et présentent un risque très élevé de surverse avec une probabilité de rupture estimée très élevée pour la berge Sud et moyenne pour la berge Nord, un risque très élevé de rupture par grand glissement et un risque élevé de rupture par érosion interne ; qu'il résulte de la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux que, par défaut, la largeur de la brèche à considérer est de 100 mètres, largeur qui peut être diminuée sans être inférieure à 50 mètres dans le cas d'un ouvrage résistant à l'aléa de référence ; que, compte tenu de la configuration de l'étier et du risque de rupture avéré sus-énoncés, la commune de l'Epine n'est pas fondée à soutenir que le préfet de la Vendée aurait commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation en surévaluant le risque en retenant une brèche de 100 mètres pour les berges des étiers des Arceaux Nord et Sud ;

13. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'étude d'aléa a analysé les différents modes de défaillances des digues à l'échelle du casier hydraulique ; que les berges des étiers des Arceaux Nord et des Arceaux Sud ont été étudiées indépendamment comme relevant de deux casiers hydrauliques différents, respectivement le casier hydraulique de la berge nord de l'étier de l'Arceau et de la digue du Boucaud et le casier hydraulique de la berge nord de l'étier des Coëts, de la digue du Terrain-neuf et le casier hydraulique de la berge Sud de l'étier de l'Arceau ; qu'il résulte également des données historiques transcrites dans l'étude du bureau d'étude DHI que lors des tempêtes de 1937 et de 1940, des brèches sont survenues sur des casiers hydrauliques différents ; que si la commune de l'Epine se réfère à une étude réalisée à la demande de la communauté de communes de Noirmoutier par le cabinet CASAGEC qui relève

plusieurs incohérences dans le scénario de la concomitance des brèches au niveau de l'étier de l'Arceau retenu - compte tenu de l'absence de prise en compte de la géométrie de l'étier, de l'absence avérée de risque d'instabilité des berges de l'étier pour un niveau d'eau équivalent à celui relevé lors de l'événement Xynthia et de la plus grande probabilité d'une rupture par surverse - , ladite étude, qui se borne à critiquer la méthodologie retenue et à affirmer que ledit scénario est « peu réaliste » ne propose toutefois pas d'autre scénario ; qu'enfin, si la commune soutient que lors de la tempête Xynthia les surfaces submergées sur l'île de Noirmoutier ont été très réduites par rapport à l'étendue du zonage réglementaire du plan, ce zonage traduit le caractère inondable d'une zone, au vu de la carte d'aléas et de la carte des enjeux, et non le caractère effectivement inondé lors de ladite tempête ; que, compte tenu de ce qui précède, eu égard à l'objet du document approuvé par l'arrêté attaqué, compte tenu également de la survenance de tempêtes d'intensité inédite en 2005 et 2010, le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ou d'erreur de fait en retenant l'hypothèse d'une concomitance des brèches pour évaluer le risque encouru ni surévalué celui-ci ;

14. Considérant, en dernier lieu, que si le préfet s'est référé à des études techniques pour fonder son arrêté, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il aurait estimé se trouver en situation de compétence liée ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté attaqué doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme que demande la commune de l'Epine au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de l'Epine est rejetée.

Article : Le présent jugement sera notifié à la commune de l'Epine et au ministre d'Etat, chargé de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 24 août 2017, à laquelle siégeaient :

M. E..., président,

M. F..., premier conseiller,
M. C..., conseiller.

Lu en audience publique le 21 septembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

P-E. G...

P. H...

Le greffier,

A. I...

La République mande et ordonne
au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire
en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,
Le greffier,