

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1510688

COMMUNE DE BARBÂTRE

Mme A...
Rapporteur

Mme B...
Rapporteur public

Audience du 19 janvier 2018
Lecture du 2 mars 2018

68-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 28 décembre 2015, et les 8 juin et 2 octobre 2017, la commune de Barbâtre, représentée par Me Marchand, 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 des communes de Noirmoutier-en-l'Île, l'Épine, La Guérinière et Barbâtre ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les dispositions de l'article R. 123-5 du code de l'environnement ont été méconnues ;
- les dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'environnement ont été méconnues ;
- les dispositions de l'article R. 123-11 du code de l'environnement ont été méconnues ;
- les dispositions de l'article R. 562-2 du code de l'environnement ont été méconnues ;
- les dispositions de l'article L. 562-3 du code de l'environnement ont été méconnues ;

- les études réalisées en vue de l'élaboration du plan de prévention étant entachées de plusieurs erreurs, le plan contesté méconnaît les dispositions de l'article L. 561-2 du code de l'environnement ;
- le plan contesté est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- l'arrêté attaqué est illégal à raison de l'illégalité de la circulaire du 27 juillet 2011.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 août 2016 et les 6 septembre et 23 octobre 2017, le préfet de la Vendée conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés pour la commune de Barbâtre ne sont pas fondés.

Vu les 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 Mme A...,
- les conclusions de Mme B..., rapporteur public,
- les observations de Me Marchand, avocat de la commune de Barbâtre, et celles de Mme C..., représentant le préfet de la Vendée.

1. Considérant que par arrêté du 6 janvier 2011, le préfet de la Vendée a prescrit l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux (PPRL) pour l'Ile de Noirmoutier ; qu'à la suite des observations émises par les collectivités concernées sur le premier projet de PPRL, une nouvelle étude d'aléas a été réalisée par le cabinet DHI ; que la concertation sur le second projet de plan établi à partir de cette nouvelle étude a débuté en janvier 2015 ; qu'une enquête publique s'est, ensuite, déroulée du 22 juillet au 29 août 2015 et a donné lieu à un avis favorable assorti de deux réserves ; que le préfet de la Vendée a approuvé le PPRL de l'Ile de Noirmoutier par arrêté du 30 octobre 2015 ; que par la présente requête, la commune de Barbâtre demande au Tribunal d'annuler cet arrêté ;

2. Considérant en premier 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. » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les membres de la commission d'enquête se sont vu remettre le dossier d'enquête publique le 9 juillet 2015 ; que s'il est constant que ce dossier ne comprenait pas le bilan de la concertation et les registres d'enquête, il est tout aussi constant que ces documents ont été adressés à la commission le 16 juillet suivant et que cette dernière disposait d'un dossier complet au moment de l'ouverture de l'enquête le 22 juillet ; qu'alors qu'aucun délai de remise du dossier n'est prévu par les textes, la commune requérante n'établit pas, ni même n'allègue en quoi le délai dont a disposé la commission d'enquête n'aurait pas été suffisant ; que si elle soutient, par ailleurs, que les services de l'Etat ont refusé la communication de certains documents indispensables à l'enquête, elle n'assortit son moyen d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que dans ces conditions le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-5 du code de l'environnement doit être écarté ;

3. Considérant en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « *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. (...)* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que contrairement à ce que soutient la commune requérante, la commission a émis des conclusions motivées par lesquelles elle présente les avantages et les inconvénients du projet de PPRL, tout en exposant les raisons justifiant son avis favorable ; qu'elle y aborde la question de la méthodologie retenue pour l'évaluation du risque de submersion en évoquant notamment les critiques émises par la contre-expertise effectuée à la demande de la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier ; que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'environnement doit, par suite, être écarté ;

4. Considérant en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. (...)* » ; que la commune requérante soutient que l'avis d'enquête publique n'a pas fait l'objet d'une publication dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet de PPRL objet de l'enquête publique en cause ne produit pas d'effet au-delà du territoire des quatre communes de l'Ile de Noirmoutier ; que la seule circonstance que sont situées sur l'Ile de nombreuses résidences secondaires appartenant à des personnes résidant sur l'ensemble du territoire français ne saurait faire regarder le plan contesté comme étant d'importance nationale ; que par suite, et alors qu'est sans incidence la circonstance qu'un entrefilet annonçant l'enquête publique a été publié dans le Figaro le 3 juillet 2015, la commune requérante ne peut utilement soutenir que

l'avis d'enquête publique n'a pas été publié dans des journaux à diffusion nationale ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-11 du code de l'environnement doit, par suite, être écarté ;

5. Considérant en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article R. 562-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au présent litige : « *L'arrêté prescrivait 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.* » ; que d'une part, il ressort des pièces du dossier que tenant compte des observations émises à l'issue de la présentation du premier projet de PPRL, les services de l'Etat ont fait procéder à une nouvelle étude d'aléas ; que la phase de concertation menée sur le nouveau projet de plan, entre le 29 janvier et le 29 mars 2015, a notamment donné lieu à l'organisation de plusieurs réunions d'information, à l'ouverture de registres d'observations dans chaque mairie concernée et à la création d'une messagerie dédiée ; qu'il ressort du bilan de la concertation que tant la population que les associations et les élus locaux ont participé à cette concertation et que le projet a pu évoluer à la suite des observations émises ; que d'autre part, l'élaboration du PPRL ayant été prescrite le 6 janvier 2011, la commune requérante ne peut utilement soutenir que le plan contesté n'a pas été adopté dans le délai de trois ans ; que la circonstance, au demeurant non établie, que le préfet de la Vendée aurait prorogé la période d'élaboration pour une durée de 18 mois n'a pas eu pour effet de rendre applicable à la procédure contestée, les dispositions du dernier alinéa de l'article R. 562-2 du code de l'environnement ; que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de cet article doit par suite, être écarté ;

6. Considérant en cinquième lieu, que la commune de Barbâtre soutient que l'arrêté du 6 janvier 2011 prescrivait l'élaboration du PPRL n'a pas été notifié au syndicat mixte Marais Bocage Océan en charge du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Nord Ouest Vendée en méconnaissance de l'article L. 562-3 du code de l'environnement ; qu'il ressort toutefois, des pièces du dossier qu'au moment de la prescription de l'élaboration du PPRL de l'Ile de Noirmoutier, le territoire concerné par ce plan était compris dans le périmètre du SCOT de la communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier ; que si un SCOT pour le Nord Ouest Vendée était en projet, son élaboration n'a été prescrite que le 10 mars 2011 et ce schéma n'était toujours pas approuvé à la date de l'arrêté attaqué ; qu'il ressort, en outre, des pièces du dossier que le projet de PPRL a, tout de même, été soumis au syndicat mixte Marais Bocage Océan qui a pu émettre un avis sur ce projet le 22 juillet 2015 ; que dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 562-3 du code de l'environnement doit être écarté ;

7. Considérant en sixième lieu, que la commune de Barbâtre soutient, d'une part, que l'étude d'aléa réalisée par le cabinet DHI est entachée de nombreuses erreurs ; qu'il ressort toutefois, des pièces du dossier que les documents produits permettent de localiser les brèches retenues pour établir le scénario de défaillance et que la route départementale 38 a bien été prise en compte dans l'étude du fonctionnement hydraulique de l'Ile de Noirmoutier ; qu'en l'absence d'éléments techniques disponibles sur les ouvrages en cause, et conformément aux études de danger fournies par la communauté de communes, la largeur des brèches retenues a été fixée de manière forfaitaire ; que si la commune soutient que l'interface entre le modèle maritime et le modèle terrestre utilisée n'était pas adaptée, elle n'apporte aucun élément de nature à remettre sérieusement en cause l'étude d'aléas réalisée, alors que le préfet se prévaut d'un avis du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) qui indique que la solution technique retenue par DHI concernant cette interface « est parfaitement acceptable » ; qu'enfin, contrairement à ce que soutient la commune de Barbâtre, il ressort des pièces du dossier que les niveaux d'eau modélisés utilisés pour la caractérisation de l'événement de référence ont été validés à partir de plusieurs éléments dont les observations de plusieurs marégraphes et qu'il a bien été procédé à une analyse multicritères à partir notamment d'une campagne de terrain et d'une étude des inondations historiques ; qu'aucune erreur n'entache, par ailleurs, les niveaux d'arase pour les digues des Mattes et du Gois, les niveaux retenus étant ceux d'arase des brèches et non des digues ; que si la commune requérante soutient, d'autre part, que les travaux de sécurisation non encore réalisés mais prévus dans le cadre du programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) auraient dû être pris en compte, elle ne se prévaut d'aucune disposition qui aurait imposé la prise en compte de tels travaux, alors au demeurant qu'une procédure de modification du PPRL peut être mise en œuvre afin de tenir compte de ces travaux ; que les moyens tirés de la méconnaissance de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent, par suite, être écartés ;

8. Considérant en dernier lieu, que si l'interprétation que, par voie de circulaires ou d'instructions, l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ou d'être contestée par voie d'exception, il en va autrement lorsqu'une telle circulaire ou instruction contient des dispositions impératives ; que tel est le cas en l'espèce de la circulaire du 27 juillet 2011 dont l'arrêté attaqué a fait directement application ; que la commune requérante peut, par suite, utilement exciper de l'illégalité de cette circulaire ; qu'elle n'est, toutefois, pas fondée à soutenir que cette circulaire qui ne présente pas de caractère réglementaire, serait entachée d'un vice d'incompétence ; que d'autre part, lorsque des 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 la commune requérante n'est ainsi pas fondée à soutenir que la circulaire du 27 juillet 2011 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle envisage l'existence d'un risque d'inondation spécifique lié à la seule présence d'un ouvrage de défense ; qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué est illégal à raison de l'illégalité de la circulaire du 27 juillet 2011 doit être écarté ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions en annulation présentées pour la commune de Barbâtre doivent être rejetées ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Barbâtre est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Barbâtre et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie du présent jugement sera transmise pour information au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2018, à laquelle siégeaient :
M. F..., président,
M. G..., conseiller,
Mme A..., conseiller.

Lu en audience publique, le 2 mars 2018.