

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1607843

COMMUNE DES SABLES D'OLONNE

M. David Labouysse
Rapporteur

Mme Pénélope Picquet
Rapporteur public

Audience du 6 avril 2018
Lecture du 14 mai 2018

68-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(6^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 septembre 2016, et un mémoire, enregistré le 11 décembre 2017, la commune des Sables-d'Olonne, représentée par Me Plateaux, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 30 mars 2016 par lequel le préfet de la Vendée a approuvé le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne applicable sur le territoire des communes de Brem-sur-Mer, du Château-d'Olonne, de l'Île-d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et des Sables d'Olonne ;

2°) d'annuler la décision du 27 juillet 2016 par laquelle le préfet de la Vendée a rejeté son recours gracieux ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté prorogeant le délai à l'issue duquel le plan de prévention des risques naturels littoraux doit être approuvé n'est pas motivé contrairement à ce que prévoit l'article R. 562-2 du code de l'environnement ;

- la commune des Sables-d'Olonne, comme aucune des autres communes concernées, ne fait pas partie des communes inscrite sur la liste des communes prioritaires devant être couverte par un plan de prévention des risques naturels littoraux d'ici à l'année 2014 qui est annexée à la circulaire du 2 août 2011 ;

- au 9 juin 2015, aucune consultation n'était intervenue ;
- le projet de plan de prévention des risques naturels littoraux du Pays d'Olonne n'a pas été soumis à la procédure d'évaluation environnementale au cas par cas ;
- les conditions de la concertation n'ont pas été indiquées de manière suffisante et la concertation avec le public et l'association de la commune ont été chacune insuffisantes ;
- la note de présentation du projet ne mentionne pas la population touristique ;
- la période choisie pour réaliser l'enquête publique est de nature à vicier la procédure d'élaboration du plan de prévention des risques naturels littoraux ;
- les dispositions de l'article R. 123-10 du code de l'environnement relatives à la période de consultation par le public du dossier d'enquête publique n'ont pas été respectées ;
- le maire n'a pas été auditionné pendant l'enquête publique en méconnaissance de l'article R. 562-8 du code de l'environnement ;
- le classement généralisé du remblai en zone rouge en raison de la zone de chocs mécaniques, le classement en zone bleue du centre ancien et les prescriptions qui y sont applicables ainsi que le classement en zone rouge des terrains situés rue Joseph Bénatier (Maison médicale) sont entachés chacun d'erreur manifeste d'appréciation ;
- les prescriptions relatives à l'obligation de construire le premier plancher à la côte de référence 2100, à la réalisation d'une étude hydraulique pour tout projet de voirie et à l'installation de tampons verrouillables sur les réseaux enterrés sont entachées chacune d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 octobre 2017, le préfet de la Vendée conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens relatifs à la concertation, à l'absence d'audition du maire des Sables-d'Olonne, et ceux tirés de l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation ne sont pas fondés.

Par un courrier du 15 novembre 2017, les parties ont été informées en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que l'instruction était susceptible d'être close à la date de l'émission d'une ordonnance de clôture d'instruction ou de l'avis d'audience.

L'instruction a été close au 30 janvier 2018, date d'émission de l'ordonnance de clôture d'instruction.

Par un courrier du 20 mars 2018, les parties ont été informées de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré du défaut d'intérêt à agir de la commune des Sables-d'Olonne à demander l'annulation de l'arrêté préfectoral du 30 mars 2016 approuvant le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne en tant qu'il s'applique sur le territoire des communes de Brem-sur-Mer, du Château-d'Olonne, de l'Île d'Olonne et d'Olonne-sur-mer.

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 M. Labouysse, rapporteur
- les conclusions de Mme Picquet, rapporteur public,
- et les observations de Me Plateaux, représentant la commune des Sables-d'Olonne, et celles de Mme Bessonnet, représentante du préfet de la Vendée.

1. Considérant que, par un arrêté du 6 juillet 2012, le préfet de la Vendée a prescrit l'élaboration du plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne dont le périmètre couvre les territoires des communes de Brem-sur-Mer, du Château-d'Olonne, de l'Île-d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et des Sables d'Olonne ; que, par un arrêté du 30 mars 2016, le préfet de la Vendée a approuvé ce plan ; que, le 26 mai 2016, la commune des Sables d'Olonne a formé à l'encontre de ce document de planification un recours gracieux qui a été implicitement rejeté par l'autorité préfectorale le 27 juillet 2016 ; que, par sa requête, la commune des Sables d'Olonne demande l'annulation de l'arrêté préfectoral du 30 mars 2016 et de la décision rejetant son recours gracieux ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant 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.* » ;

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 562-3 du code de l'environnement : « *Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles* » ; qu'aux termes du premier alinéa

de l'article R. 562-1 du même code dans sa rédaction alors applicable : « *L'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux articles L. 562-1 à L. 562-7 est prescrit par arrêté du préfet.* » ; que selon le dernier alinéa du même article : « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé dans les trois ans qui suivent l'intervention de l'arrêté prescrivant son élaboration. Ce délai est prorogeable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent, notamment pour prendre en compte la complexité du plan ou l'ampleur et la durée des consultations.* » ; qu'en vertu des dispositions de l'article R. 562-2 du code de l'environnement, l'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles « *définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet.* » ;

3. Considérant que l'article 7 de l'arrêté du préfet de la Vendée pris le 6 juillet 2012 définissant les modalités de la concertation avec le public énonce : "*La phase de concertation avec le public démarre dès l'arrêté du projet du PPR par le Préfet. / Les services de l'État mettent à disposition des communes concernées et du public le projet de PPR arrêté par le Préfet ainsi qu'un registre de consultation ouvert dans chaque mairie. / À la demande des communes concernées, les services de l'État mettent à disposition auprès de celles-ci, les documents composant le projet de plan de prévention des risques naturels littoraux, sous un format numérique pour exploitation et diffusion à leurs frais, d'une information au public. / Des réunions publiques sont organisées à l'initiative du préfet ou de son représentant en qualité et en nombre au regard des enjeux et du contexte particulier.*" ; que l'article 6 de ce même arrêté a défini les modalités d'association et de consultation des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés par le projet de plan, ainsi que des divers services ou organismes tels que la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, le service départemental d'incendie et de secours de la Vendée, le Conservatoire du Littoral, la chambre d'agriculture de la Vendée, la chambre de commerce et de l'industrie ou encore la fédération vendéenne de l'hôtellerie de plein air ; qu'en vertu de cet article 6, ces différents établissements, collectivités, services ou organismes sont représentés au sein d'un comité de pilotage présidé par l'autorité préfectorale ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté préfectoral du 6 juillet 2012 prévoyait en son article 8 que le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne devait être approuvé dans le délai de trois ans à compter de cette date ; qu'il ressort également des pièces du dossier que, par un arrêté du 9 juin 2015 pris sur le fondement des dispositions précitées du dernier alinéa de l'article R. 562-1 du code de l'environnement, le préfet de la Vendée, a décidé de prolonger de dix-huit mois le délai d'approbation de ce plan ; qu'il ressort des termes de cet arrêté qu'il est notamment motivé par la circonstance que la concertation sur le projet de plan n'a pu être achevée dans le délai de trois ans mentionné dans l'arrêté du 6 juillet 2012 ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date du 9 juin 2015, seules les modalités d'association et de consultation des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que des services et organismes mentionnées à l'article 6 de l'arrêté préfectoral du 6 juillet 2012 avaient été mises en œuvre au travers d'une première réunion du comité de pilotage le 12 juillet 2013, de deux réunions, les 10 décembre 2014 et 30 mars 2015, du comité technique, qui est une formation restreinte du comité de pilotage, d'une seconde réunion du comité de pilotage le 28 avril 2015 et d'une dernière réunion du comité technique qui s'est tenue le 29 mai 2015 ; qu'il ressort des pièces du dossier que les

réunions de ces comités, qui, de par leur composition, ne peuvent être regardés comme constituant une modalité de concertation du public au sens des dispositions précitées des articles L. 562-3 et R. 562-2 du code de l'environnement, ont eu notamment pour objet de présenter les "cartes des aléas" de submersion marine, de chocs mécaniques, d'inondation terrestre et d'érosion du trait de côte ainsi que les "cartes des enjeux" destinées à identifier les populations, biens et activités susceptibles d'être exposés à ces aléas, d'échanger sur ces documents et de les valider ; qu'il ressort également des pièces du dossier que la délimitation, par le plan en litige, des zones mentionnées par les dispositions précitées des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement au sein desquelles s'appliquent les mesures, définies par le règlement de ce plan, prévues par les dispositions de ce II citées au point 1 du présent jugement, a été effectuée à partir du croisement des données ressortant des "cartes des aléas" et des "cartes des enjeux" ; que s'il ressort en outre des pièces du dossier que les "cartes d'aléas" et "une plaquette d'information sur l'élaboration des PPRL" ont pu être consultés par le public sur le site internet de la préfecture de la Vendée, cette mise à disposition, qui n'a pas concerné les "cartes des enjeux", est intervenue le 7 mai 2015 et n'a permis qu'une information du public, alors que la concertation du public au sens des dispositions précitées des articles L. 562-3 et R. 562-2 du code de l'environnement a pour objet de lui soumettre l'élaboration d'un projet de plan de prévention des risques naturels littoraux en lui offrant la possibilité de participer à cette élaboration ; qu'il ressort par ailleurs des pièces du dossier que si le public a été mis à même de présenter des observations sur un projet de plan au travers, d'une part, de la mise à disposition, dans les mairies de chaque commune dont le territoire est couvert par le plan de prévention des risques naturels littoraux du Pays d'Olonne, d'un registre, d'autre part, de la possibilité d'adresser un courriel aux services préfectoraux compétents, ces modalités de participation du public n'ont été mises en œuvre que pendant une période de deux mois à compter du 28 juillet 2015, date à laquelle le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux avait été arrêté, seules quelques "corrections ponctuelles", pour procéder à un "complément de zonage" sur le secteur de la Vertonne en amont du Pont de Vertou et jusqu'à la limite de la commune d'Olonne-sur-Mer, correspondant à un linéaire de rivière d'1,8 kilomètre et l'ensemble du lit majeur situé en zone naturelle, et pour remédier à des "erreurs matérielles", ayant été apportées à l'issue de la phase de la concertation dont le préfet relève lui-même qu'elle s'est uniquement déroulée du 28 juillet 2015 au 29 septembre 2015 ; qu'il ressort de surcroît des pièces du dossier que si une réunion publique, présentée par le préfet de la Vendée comme revêtant un caractère "intercommunal", a été organisée pour permettre l'information et la participation du public, cette réunion, à laquelle n'ont assisté qu'une quarantaine de personnes, s'est tenue sur le seul territoire de la commune des Sables-d'Olonne le 28 juillet 2015 soit le premier jour de la phase de concertation avec le public telle qu'elle a été déterminée par le préfet de la Vendée et plus de trois années après l'intervention de l'arrêté prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques naturels littoraux du Pays d'Olonne qui couvre cinq territoires communaux dont la population totale s'élève à 46 822 habitants ; que, dans ces circonstances, quand bien même, ni le public, ni les communes de Brem-sur-Mer, du Château-d'Olonne, de l'Île-d'Olonne et d'Olonne-sur-Mer n'ont sollicité l'organisation d'autres réunions, la tenue de la seule réunion publique du 28 juillet 2015 ne peut être regardée comme suffisante pour permettre d'assurer en l'espèce une concertation du public concerné ; que si le préfet de la Vendée soutient qu'il a, dès le 29 juin 2012, soit d'ailleurs avant l'intervention de son arrêté prescrivant l'élaboration de ce plan et définissant les modalités de la concertation, organisé une "réunion de concertation", il ressort des pièces du dossier que seuls des représentants des collectivités et établissements concernés par ce document de planification, et également par deux autres plans de prévention des risques naturels littoraux qui ont été élaborés parallèlement à celui contesté en l'espèce, ont été appelés à participer à cette réunion ; qu'au regard de l'ensemble de ces éléments, le préfet de la Vendée n'a pas, eu égard à l'objet, à l'impact et à la technicité du projet, mis en œuvre des modalités suffisantes pour assurer une concertation du public au sens des

dispositions précitées des articles L. 562-3 et R. 562-2 du code de l'environnement sur le processus d'élaboration du plan de prévention des risques naturels littoraux du Pays d'Olonne ; que cette insuffisance de la concertation avec le public ne saurait être palliée par la participation du public à l'enquête publique qui s'est tenue entre le 28 décembre 2015 et le 29 janvier 2016, laquelle constitue une procédure de consultation distincte dont l'objet est de soumettre au public intéressé un projet déjà élaboré de plan de prévention des risques naturels littoraux, et non une procédure de participation à cette élaboration elle-même ; qu'en l'espèce, cette irrégularité a eu pour effet de priver effectivement le public concerné par le projet de plan d'une garantie tenant à la prise en compte de sa participation lors de la concertation ; que, par suite, ce vice affectant le déroulement de la procédure de concertation est de nature à entacher d'illégalité l'ensemble de l'arrêté du 30 mars 2016 par lequel le préfet de la Vendée a approuvé le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et alors qu'aucun des autres moyens n'est, en l'état du dossier, susceptible de fonder l'annulation des décisions attaquées, que la commune des Sables-d'Olonne est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 30 mars 2016 par lequel le préfet de la Vendée a approuvé le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne et, par voie de conséquence, l'annulation de la décision du 27 juillet 2016 rejetant son recours gracieux ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à la commune des Sables-d'Olonne d'une somme au titre des frais d'instance susceptibles d'être remboursés sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être également rejetées ;

DECIDE :

Article 1 : L'arrêté du 30 mars 2016 par lequel le préfet de la Vendée a approuvé le plan de prévention des risques naturels prévisibles littoraux du Pays d'Olonne et la décision du 27 juillet 2016 rejetant le recours gracieux formé par la commune des Sables-d'Olonne contre cet arrêté sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune des Sables-d'Olonne est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune des Sables-d'Olonne et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 6 avril 2018, à laquelle siégeaient :
M. Dussuet, président,
M. Labouysse, premier conseiller,
M. Simon, premier conseiller.

Lu en audience publique le 14 mai 2018.

Le rapporteur,

Le président,

D. LABOUYSSE

J-P. DUSSUET

La greffière,

C. GUILLAS

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,
La greffière,