

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
D'AMIENS**

**N°1601350**

---

COMMUNE D'AULT

---

M. Durand  
Président-Rapporteur

---

M. Thérain  
Rapporteur public

---

Audience du 10 avril 2018  
Lecture du 2 mai 2018

---

54-04-02-02-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif d'Amiens  
(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 mai 2016 et des mémoires enregistrés les 4 juillet, 3 août et 10 novembre 2017, 30 janvier, 12 et 27 février 2018, la commune d'Ault, représentée par Me Roche demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 octobre 2015 de la préfète de la région Picardie portant approbation du plan de prévention des risques (PPR) lié au recul de la falaise vive et aux glissements des formations de versant sur les communes d'Ault, Saint Quentin-La-Motte-Croix-au-Bailly et Woignarue, dit « PPR des falaises picardes » ;

2°) subsidiairement d'ordonner une expertise pour évaluer l'état actuel des ouvrages de protection ainsi que leur impact sur la nature et l'intensité du risque et sur les conséquences à en tirer en ce qui concerne le zonage et les servitudes en résultant ;

3°) de condamner l'Etat à lui payer une somme de 1500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la fin de non-recevoir opposée par la préfète n'est pas fondée, car l'acte attaqué n'est pas constitué par les annexes, qu'au demeurant la préfecture possède déjà ;

- le plan de prévention des risques prévisibles des falaises picardes est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où pour estimer la vitesse de recul des falaises, l'Etat a retenu un scénario d'abandon des éléments de protection, alors que leur efficacité a été démontrée depuis plusieurs dizaines d'années ; qu'il existe de nombreux éléments de protection contre l'érosion de la côte sur le territoire de la commune d'Ault ;

- la préfète ne peut se fonder sur la circulaire du 2 août 2001 et sur le guide méthodologique pour l'élaboration des plans de prévention des risques qui n'ont pas de valeur réglementaire ;

- le règlement qui accompagne ce plan de prévention des risques est excessivement contraignant et est donc entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- le plan de prévention des risques comprend outre des interdictions, des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences ; que la mise en œuvre de cette réglementation impose une évaluation du risque ; que pour effectuer cette évaluation, l'Etat n'a pas tenu compte des ouvrages existants ; que la commune soutient que les ouvrages et aménagements qui ont été visés sont régulièrement entretenus et qu'elle y a consacré un budget de 450 000 euros depuis 3 ans, notamment sur la digue 83 ; que la commune justifie des travaux entrepris depuis 1995 pour mettre en place des éléments de protection ; qu'il ressort de la combinaison des articles R. 562-12 et R. 562-13 du code de l'environnement que l'appréciation du risque doit intégrer la présence des ouvrages et dispositifs de protection ; que le préfet ne soutient pas clairement que la casquette serait fragile ; qu'il existe de fait des ouvrages de protection dont l'Etat refuse de tenir compte ; que l'arrêté adoptant le plan de prévention des risques est donc entaché d'erreur de droit et d'erreur de fait ;

- les mesures prises ne respectent pas le principe de proportionnalité en imposant des contraintes fortes sur un périmètre excessivement large en raison d'une surestimation du risque ;

- le rapport du BRGM produit par le préfet ne justifie pas que les ouvrages de protection évoqués par la commune d'Ault seraient inefficaces.

Par des mémoires en défense enregistrés les 2 juin 2017, 30 janvier et 23 février 2018, le préfet de la Somme conclut au rejet de la requête en faisant valoir à titre principal que la requête de la commune d'Ault n'est pas recevable et subsidiairement que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

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

L'instruction a été rouverte par le renvoi de l'affaire à l'audience du 10 avril 2018.

Par une lettre en date du 14 février 2018, les parties ont été informées en application de l'article R. 611-7 de ce que la décision était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Durand, président-rapporteur ;
- les conclusions de M. Thérain, rapporteur-public ;
- et les observations de Mmes D. et V. pour le préfet de la Somme.

Une note en délibéré a été produite par le préfet de la Somme le 12 avril 2018.

1. Considérant que par arrêté en date du 19 octobre 2015, la préfète de la région Picardie a adopté le plan de prévention des risques littoraux liés au recul de falaises sur les communes d'Ault, Saint-Quentin-La-Motte-Croix-au-Bailly et Woignarue, « PPR des falaises picardes » ; que la commune d'Ault en demande l'annulation ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Somme :

2. Considérant que la requête de la commune d'Ault est accompagnée de l'arrêté attaqué du 19 octobre 2015 ; que, par suite, le préfet de la Somme n'est pas fondé à soutenir qu'en l'absence de production des annexes à cet arrêté, la requête de la commune d'Ault ne serait pas recevable en méconnaissance des dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions en annulation :

3. Considérant en premier 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 ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, 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, que le plan de prévention des risques naturels prévisibles dit « PPR des falaises picardes » résultant de l'arrêté du 19 octobre 2015 de la préfète de la région Picardie, destiné à prévenir pour les biens et pour les personnes les dommages susceptibles d'être causés par le recul du trait de côte, délimite une seule zone exposée aux risques, dite zone rouge inconstructible, déterminée sur la base de l'estimation du recul du trait de côte sur une période de 100 ans en retenant l'hypothèse que les ouvrages de protection n'ont pas à être pris en compte en raison de leur efficacité incertaine, à laquelle est ajouté un recul ponctuel majeur de 10 mètres ;

5. Considérant que la commune d'Ault soutient que le « PPR des falaises picardes » de 2015 porte la limite de la zone inconstructible en fonction d'une projection du recul du trait de côte à 100 ans en excluant l'effet des dispositifs de protection pour lesquels elle a dépensé une somme de 450 000 euros depuis 3 ans, ce qui a pour conséquence d'imposer des contraintes injustifiées sur les constructions existantes en fonction de risques d'éboulement considérés sur une période excessive, et que l'aggravation des contraintes qui en résulte est arbitraire et non justifiée ; que pour justifier d'un plan de prévention des risques fondé sur une projection à 100 ans, le préfet de la Somme invoque un zonage réglementaire opéré selon les orientations données dans le guide et dans la circulaire relatifs à l'élaboration de plans de prévention des risques, tenant au caractère irréversible et inéluctable du recul du trait de côte et résultant du croisement des cartes des aléas et des enjeux ; que l'aléa, constitué par un événement potentiellement dangereux, en l'espèce le recul du trait de côte jugé irréversible, a été qualifié de fort ; que les enjeux sont constitués par les éléments susceptibles d'être affectés par le phénomène naturel, soit notamment en l'espèce les habitations, les activités agricoles, économiques et de production ; qu'en raison du caractère imprévisible et irréversible du phénomène naturel, il a été défini une seule zone rouge inconstructible ; qu'il ressort toutefois du rapport final du Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) d'avril 2014, que si l'estimation des moyennes des reculs ne suffit plus pour appréhender le risque associé au retrait du trait de côte, compte tenu des érosions par à-coups générant des reculs soudains et importants, cette évolution n'est pas univoque et voit alterner des périodes d'accélération du processus comme lors de l'hiver 2013-2014 et des périodes plus calmes, marquant un ralentissement de la vitesse d'érosion comme entre les années 2010-2013 ; qu'il ressort par ailleurs du rapport susmentionné, paragraphe 4.3 « Estimation des vitesses de recul à long terme » en page 74, qu'il n'est pas possible pour des raisons tenant tant à l'impact du changement climatique qu'à l'évolution des dynamiques littorales et à l'effet des actions humaines, d'estimer les vitesses d'érosion à moyen terme, soit au-delà de 30 ans et que cette vitesse d'érosion a été extrapolée à horizon de 100 ans ; qu'il ressort de l'illustration 56 en page 75 du rapport représentant une estimation à 100 ans, que l'extrapolation correspondant à cette durée se traduit par une extension importante de la zone affectée par le recul du trait de côte à 100 ans par rapport à l'estimation du recul sur une période de 30 ans ; que la projection sur 100 ans a pour conséquence d'étendre la zone d'inconstructibilité à des secteurs éloignés de la côte et peu susceptibles d'être affectés avant une soixantaine d'année ; qu'au regard des conséquences qui s'attachent au classement dans la seule zone rouge définie par le plan alors que la définition de cette zone ne repose pas seulement sur des données objectives mais sur une extrapolation non dénuée d'incertitudes ainsi qu'il résulte de la variabilité du phénomène du retrait du trait de côte qui n'est pas incompatible avec son caractère certain, la commune d'Ault est fondée à soutenir que le « PPR des falaises picardes » est entaché d'erreur

manifeste d'appréciation ; que par suite, elle est fondée à demander son annulation en tant qu'il ne définit qu'une seule zone règlementaire rouge correspondant à un aléa fort ;

6. Considérant en second lieu, qu'aux termes de l'article R. 562-5 du code de l'environnement : « *I.- En application du 4° du II de l'article L. 562-1, pour les constructions, les ouvrages ou les espaces mis en culture ou plantés, existant à sa date d'approbation, le plan peut définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde./ Toutefois, le plan ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan ou, le cas échéant, à la publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 562-6, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée (...).* » ;

7. Considérant qu'en vertu de l'article 2 du titre II du règlement du « PPR des falaises picardes » posant le principe d'inconstructibilité en zone rouge et que par exception à ce principe, ne sont autorisés en vertu de l'article 2.2 du règlement du plan, que les travaux d'entretien et de gestion courants et les mises aux normes des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée ; qu'il en va de même pour les réparations, travaux usuels d'entretien et de gestion courants des bâtiments existants, notamment les aménagements internes, les traitements des façades et les réfection de toitures, sous réserve de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes et d'assurer la sécurité des occupants ; que toutefois, ces exceptions au principe d'inconstructibilité sont subordonnées à la vérification, par des études préalables, menées par un expert et financées par le maître d'ouvrage, que leur mise en œuvre n'aggrave pas le risque d'érosion ; qu'en exigeant une étude réalisée par un expert et financée par le maître d'ouvrage, préalablement à toute intervention entrant dans le cadre des opérations définies par les dispositions ci-dessus rappelées de l'article R. 562-5 du code de l'environnement, le « PPR des falaises picardes » impose une exigence qui ne figure pas parmi les conditions posées par cet article et dont la nécessité pour apprécier la régularité de l'exception n'est pas établie ; que, dès lors, la commune d'Ault est fondée à soutenir que l'article 2.2 qui impose d'une manière générale des exigences excessives et non justifiées selon une procédure d'expertise préalable non prévue par l'article R. 562-5 du code de l'environnement, est entaché d'illégalité et, par suite, à demander son annulation ;

En ce qui concerne l'office du juge :

8. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans

l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

9. Considérant qu'il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme que l'annulation ou la déclaration d'illégalité du plan de prévention des risques annexé à un plan local d'urbanisme ait pour effet de remettre en vigueur le plan de prévention des risques immédiatement antérieur ;

10. Considérant qu'eu égard à l'intérêt qui s'attache à la maîtrise des risques associés au recul du trait de côte, à laquelle une annulation rétroactive des dispositions de l'arrêté attaqué et de ses annexes porterait une atteinte manifestement excessive, il y a lieu, pour permettre au préfet de la Somme de prendre les dispositions nécessaires à cette continuité, de n'en prononcer l'annulation -sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision - qu'à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2019, en tant que le règlement du « PPR des falaises picardes » définit une seule zone rouge fondée sur une estimation du retrait de côte sur une durée de 100 ans ; qu'en revanche il ne ressort pas des pièces du dossier que l'annulation immédiate de l'article 2.2 du « PPR des falaises picardes » présenterait un caractère excessif ; que, par suite, rien ne s'oppose à son annulation immédiate ;

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

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* » ;

12. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à payer à la commune d'Ault une somme de 1500 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 19 octobre 2015 de la préfète de la région Picardie portant approbation du plan de prévention des risques dit « PPR des falaises picardes » est annulé avec un effet différé jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2019 en tant qu'il ne comporte qu'une seule zone rouge inconstructible déterminée à l'horizon de 100 ans et avec un effet immédiat en ce qui concerne l'article 2.2 du règlement annexé à ce plan.

Article 2 : L'Etat versera à la commune d'Ault une somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune d'Ault et au ministre de la cohésion des territoires. Une copie en sera adressée au préfet de la Somme.

Délibéré après l'audience du 10 avril 2018, à laquelle siégeaient :

M. Durand, président,  
M. Lapaquette et Mme Benoit, conseillers.

Lu en audience publique, le 2 mai 2018.

Le président-rapporteur,

signé

M. Durand

Le conseiller le plus ancien  
dans l'ordre du tableau,

signé

A. Lapaquette

Le greffier,

signé

S. Margot

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires 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 du présent jugement.