

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS N° 1801913, 1801952
ASSOCIATION LE FOND DES AIRS et autres M. et Mme X...

M. Frédéric Plas Rapporteur

M. Baptiste Henry Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2019 Lecture du 17 octobre 2019

PCJA : 44-05-08 Code publication : C+ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU
NOM DU PEUPLE FRANÇAIS Le tribunal administratif de Poitiers (2^{ème}
chambre)

Vu la procédure suivante :

I°) Par une requête, enregistrée au greffe du tribunal le 13 août 2018 sous le numéro 1801913, et des mémoires enregistrés les 19 avril 2019 et 22 août 2019, l'association le Fond des Airs et M. et Mme G..., représentés par Me Jean-Meire, demandent au tribunal : 1°) d'annuler l'arrêté du 15 février 2018 par lequel le préfet de la Charente-Maritime a approuvé le plan de prévention des risques naturels de la commune de La Couarde sur Mer ainsi que les décisions implicites rejetant leurs recours gracieux ; 2°) d'enjoindre à l'Etat de mettre en œuvre la procédure de modification prévue par les dispositions de l'article R. 561-10-1 du code de l'environnement dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir afin de modifier le zonage du secteur du Fond des Airs, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que : - l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure et méconnaît l'article R. 562-2 du code de l'environnement dès lors qu'un délai supérieur à trois ans s'est écoulé depuis l'édition de l'arrêté prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques naturels de la commune de La Couarde sur Mer ; - l'enquête publique est entachée de plusieurs irrégularités dès lors, en premier lieu, que le dossier mis à disposition du public était incomplet, en deuxième lieu, que ce dossier, en raison de sa complexité, ne permettait pas au public d'exercer son droit de participation et d'information dans des conditions satisfaisantes et, en dernier lieu, que la commission d'enquête n'a pas émis un avis suffisamment motivé sur le projet ; - la décision dispensant d'une évaluation environnementale le plan de prévention des risques naturels de la commune de La Couarde sur Mer est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle émane du préfet de la Charente-Maritime qui a également pris la décision approuvant le plan en litige ; - l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de fait et d'une erreur d'appréciation dès lors qu'il classe en zone Rs3 le secteur du Fond des Airs

alors que ce secteur ne peut pas être considéré comme un espace naturel. Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 novembre 2018 et 8 juillet 2019, le Préfet de la Charente-Maritime conclut, à titre principal, au rejet de la requête et à titre subsidiaire à ce que le tribunal ne prononce qu'une annulation partielle ou différée dans le temps du plan de prévention des risques naturels critiqué compte tenu de l'intérêt général justifiant le maintien des effets de ce plan. Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

II°) Par une requête, enregistrée au greffe du tribunal le 17 août 2018 sous le numéro 1801952, M. et Mme X..., représentés par Me Jean-Meire, demandent au tribunal : 1°) d'annuler l'arrêté du 15 février 2018 par lequel le préfet de la Charente-Maritime a approuvé le plan de prévention des risques naturels de la commune de La Couarde sur Mer ; 2°) d'enjoindre à l'Etat de mettre en œuvre la procédure de modification prévue par les dispositions de l'article R. 561-10-1 du code de l'environnement dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que : - l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure et méconnaît l'article R. 562-2 du code de l'environnement dès lors qu'un délai supérieur à trois ans s'est écoulé depuis l'édition de l'arrêté prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques naturels de la commune de La Couarde sur Mer ; - l'enquête publique est entachée d'irrégularités dès lors que le dossier mis à disposition du public ne comportait pas de résumé non technique et que ce dossier, en raison de sa complexité, ne permettait pas au public d'exercer son droit de participation et d'information dans des conditions satisfaisantes ; - l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de fait et d'une erreur d'appréciation dès lors qu'il classe en zone Rs3 le secteur du Fond des Aires alors que ce secteur ne peut pas être considéré comme un espace naturel.

Par un mémoire en défense, enregistré 5 novembre 2018 le Préfet de la Charente-Maritime conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés. Le maire de la commune de La Couarde sur Mer a présenté des observations, enregistrées le 4 octobre 2018. Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la directive 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 ; - 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. Plas, - les conclusions de M. Henry, rapporteur public, - et les observations de M. Ventana représentant l'association le Fond des Airs. Une note en délibéré présentée par l'association le Fond des Airs et M. et Mme Serge G..., représentés par Me Jean-Meire, a été enregistrée le 5 octobre 2019. Considérant ce qui suit : 1. Par un arrêté du 15 février 2018, le préfet de la Charente-Maritime a approuvé le plan de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles couvrant le territoire de la commune de La Couarde sur Mer. L'association le Fond des Airs, M. et Mme G... et M. et Mme X... demandent au tribunal d'annuler cet arrêté ainsi que les décisions tacites rejetant leurs recours gracieux formés contre cet arrêté. Sur la jonction :

2. Compte tenu de leur objet, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les requêtes susvisées qui ont fait l'objet d'une instruction commune, pour statuer par un jugement commun.

Sur les conclusions à fins d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article R. 562-2 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « 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 prorogable 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. ».

4. Si l'arrêté contesté a été édicté plus de trois années après l'intervention de l'arrêté prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, sans qu'aucun arrêté de prorogation n'ait été pris dans l'intervalle, le délai mentionné par l'article ci-dessus n'est pas prescrit à peine de nullité. Dès lors, l'irrégularité procédurale relevée par les requérants est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué. Au surplus, les requérants n'établissent pas non plus que le vice relevé aurait été susceptible d'avoir une influence sur le sens de la décision prise ou que le faible dépassement constaté, inférieur à trois mois, aurait été de nature à les priver d'une garantie. Le moyen doit donc être écarté.

5. En deuxième lieu, d'abord, les requérants ne peuvent utilement soutenir que le dossier d'enquête publique était incomplet dans la mesure où il ne

comportait pas de résumé non technique dès lors qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire qu'un tel document aurait dû figurer dans le dossier d'enquête publique. Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu, le dossier d'enquête publique comportait une note de présentation exposant notamment la méthode d'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels, les caractéristiques les plus importantes du projet et présentant les principales raisons des choix opérés. En revanche, ainsi que le soutiennent les requérants, le dossier d'enquête publique ne comportait pas l'arrêté du 27 novembre 2014 décidant d'exonérer la révision du plan de prévention des risques naturels de l'île de Ré d'une évaluation environnementale. Toutefois, une telle absence n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative. En l'espèce, d'une part, la note de présentation du projet indique que « par arrêté préfectoral en date du 27 novembre 2014, l'autorité environnementale a jugé que la présente révision du PPRN de l'île de Ré n'était pas susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement et ne nécessitait donc pas la conduite d'une évaluation environnementale. » et, d'autre part, les requérants ne font état d'aucune circonstance de nature à établir que cette carence aurait exercé une influence sur l'information mise à disposition du public ou sur le sens de la décision finale. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence dans le dossier d'enquête publique de l'arrêté du 27 novembre 2014 a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou que cette circonstance a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ou qu'elle a privé quiconque d'une garantie.

6. Ensuite, il ressort des pièces du dossier que la note de présentation évoquée au point précédent rappelle les obligations s'imposant aux rédacteurs d'un plan de prévention des risques naturels, expose les principes qui président à l'établissement d'un tel document, procède à une présentation synthétique des enjeux à prendre en compte sur l'île de Ré puis des enjeux spécifiques à la commune de La Couarde sur Mer ou encore expose comment sont élaborés le zonage et le règlement d'un PPRN. Celle-ci a donc permis à la population concernée de disposer des informations nécessaires afin de comprendre les enjeux et les contraintes du projet, et ainsi

de participer de manière efficiente à la procédure d'élaboration du plan de prévention en cause. Si les requérants soutiennent également le choix de couleurs trop semblables pour l'établissement du document graphique du plan a entraîné des confusions et des erreurs de la part du public ayant participé à l'enquête publique, cette circonstance, au demeurant faiblement étayée, n'a pas été de nature à altérer la compréhension du public qui a également disposé de la possibilité de rencontrer à cinq reprises les membres de la commission d'enquête.

7. Enfin, 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 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 une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...) ».

8. D'une part, les dispositions susvisées de l'article R.123-19 du code de l'environnement n'imposent pas à la commission d'enquête de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que l'avis émis par la commission d'enquête sur le projet de plan de prévention des risques naturels comporte dix-neuf pages dans lesquelles elle dresse un bilan du déroulement de l'enquête publique, analyse les avis et observations recueillis, reprend les réponses du maître d'ouvrage du projet aux questions qu'elle a estimé nécessaire de reposer suite aux remarques du public et donne un avis personnel sur les différents points du dossier qui, malgré le caractère succinct de certaines réponses, permet de comprendre les raisons pour lesquelles la commission d'enquête a émis un avis favorable sans réserve au projet de plan de prévention des risques naturels de la commune de La Couarde sur Mer. A cet égard, notamment, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la commission d'enquête, qui note que le plan de prévention des risques naturels constitue un rempart contre le risque quasi-certain de submersion et que « L'application du PPRN s'impose comme une nécessité d'intérêt général » s'est positionné de façon circonstanciée sur la nécessité de procéder à l'élaboration d'un nouveau plan de prévention des risques.

S'agissant de l'utilisation du système « LITTO 3D », la commission d'enquête indique, dans son rapport, qu'à l'échelle de l'île de Ré il s'agit de la plus grande source d'information topographique précise disponible et que, d'ailleurs, dans le cadre des études demandées par la communauté de communes au bureau CASAGEC, l'altimétrie adoptée relève du même outil. De même, sur la question de la possible défaillance massive des ouvrages de protection, la commission d'enquête relève que la circulaire de 27 juillet 2011 énonce qu'une zone protégée par une digue est une zone inondable et qu'aucun ouvrage ne doit être considéré comme infaillible, et estime que les principes posés par cette circulaire « mêmes décriés ou contestés, sont toujours en vigueur » et qu'il ne peut en conséquence être reproché aux services de l'Etat d'avoir appliqué ce texte avec toutes les conséquences qui en découlent. Dès lors, en indiquant dans son avis que « Les études ont été menées sur des bases scientifiques et dans le respect des directives ministérielles », la commission d'enquête a suffisamment motivé son avis, cette appréciation ne constituant que la conclusion des analyses conduites par la commission d'enquête au fur et à mesure de l'examen mené au préalable.

9. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance et de l'irrégularité de l'enquête publique doit être écarté dans ses différentes branches.

10. En troisième lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « V. - Les plans et programmes établis uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile ainsi que les plans et programmes financiers ou budgétaires ne sont pas soumis à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale. (...) ». Il résulte de ces dispositions que les plans de préventions des risques naturels prévisibles mentionnés à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, qui ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre les risques naturels, n'entrent dès lors pas dans le champ de la procédure d'évaluation environnementale. Ces mêmes dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement faisaient par conséquent également obstacle à ce que ces plans de prévention puissent être soumis par le pouvoir réglementaire à une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Par suite, les requérants ne peuvent donc utilement soutenir que l'arrêté litigieux est entaché d'un vice de procédure dès lors que l'autorité administrative qui a pris la décision de dispenser le projet de plan de prévention des risques naturels en litige d'une évaluation environnementale ne disposait pas d'une autonomie suffisante par rapport à

la personne publique responsable pour l'approuver puisque ces plans ont été placés par le législateur hors du champ d'application de l'évaluation environnementale, ce qui a pour conséquence d'exonérer l'autorité administrative de solliciter une telle dispense.

11. En dernier lieu, d'une part, il ressort des pièces du dossier que le secteur du fond des airs, qui est constitué d'une cinquantaine de parcelles sur lesquelles sont installées un nombre important de caravanes, de mobil-homes et les locaux sanitaires qui leurs sont dédiés, est, au sud, séparé de la partie agglomérée de la commune de la Couarde sur Mer par la route départementale n° 735 et, au nord, immédiatement riverains de terrains faisant l'objet d'une exploitation agricole. Les photographies aériennes établissent pour leur part que le secteur du Fond des Airs présente une urbanisation diffuse, avec une densité nettement plus faible que celle des secteurs où sont édifiées des constructions traditionnelles. D'autre part, la présence de blocs sanitaires réalisés en maçonnerie et la circonstance que la majorité des caravanes et mobil-homes présents sur le secteur du Fond des Airs soient raccordées aux différents réseaux ne peut suffire à établir que celui-ci constitue une zone urbanisée du territoire communal. Par suite, en estimant que le secteur du Fond des Airs devait être regardé comme un espace naturel, et en le classant dans le règlement du plan de prévention litigieux en zone Rs3, le préfet de la Charente-Maritime n'a entaché son arrêté d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

12. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à solliciter l'annulation de l'arrêté attaqué. Leurs requêtes doivent donc être rejetées. Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : 13. 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 ». 14. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Leurs conclusions présentées sur ce fondement ne peuvent donc qu'être rejetées.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 1801913 et n° 1801952 sont rejetées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association le Fond des Airs, à M. et Mme Serge G..., à M. et Mme X... et à la ministre de la transition écologique et solidaire. Copie en sera adressé au préfet de la Charente-Maritime et à la commune de la Couarde Sur Mer. Délibéré après l'audience du 3 octobre 2019, à laquelle siégeaient : M. Artus, président, M. Plas, premier conseiller, Mme Geismar, conseiller. Lu en audience publique le 17 octobre 2019. Le rapporteur, signé F. PLAS Le président, signé D. ARTUS La greffière, signé G. FAVARD