

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 15NT00551, 15NT00552

M. René M.

M. Millet
Rapporteur

Mme Piltant
Rapporteur public

Séance du 4 avril 2017
Lecture du 28 avril 2017

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

I -M. René M. a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 25 janvier 2013 par lequel le préfet de la Vendée a déclaré cessibles, au profit de l'Etat, les biens exposés au risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines sur le territoire de la commune de la Faute-sur-Mer, ainsi que la décision du 17 mai 2013 par laquelle le préfet de la Vendée a rejeté son recours gracieux dirigé contre cet arrêté.

Par un jugement n° 1305790 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

II -M. René M. a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 25 janvier 2013 par lequel le préfet de la Vendée a déclaré d'utilité publique l'expropriation par l'Etat des biens exposés au risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines sur le territoire de la commune de la Faute-sur-Mer, ainsi que la décision du 17 mai 2013 par laquelle le préfet de la Vendée a rejeté son recours gracieux dirigé contre cet arrêté.

Par un jugement n° 1305788 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

I – Sous le n°15NT00551 :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 février 2015 et le 26 février 2016, M. M., représenté par Me Seban, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 22 décembre 2014 ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, cet arrêté du 25 janvier 2013 et la décision de rejet du recours gracieux du 17 mai 2013 dirigé contre cet arrêté ;

3°) d'ordonner un déplacement sur les lieux ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est entaché d'une erreur de droit, en ce que les premiers juges auraient dû demander à l'autorité administrative de rapporter la preuve de la notification régulière du dépôt du dossier d'enquête parcellaire en mairie ; il est également entaché d'une motivation insuffisante ;

- l'arrêté de cessibilité contesté méconnaît les dispositions de l'article R. 11-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dès lors que l'ensemble des propriétaires n'a pas été destinataire de l'avis de dépôt en mairie du dossier d'enquête parcellaire ;

- il méconnaît aussi les dispositions de l'article R. 11-28 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dès lors que la parcelle cadastrée section AM n° 753 dont il est propriétaire n'est pas exposée à un risque de submersion marine menaçant gravement les vies humaines au sens des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ; ainsi, l'expropriation de ladite parcelle n'est pas nécessaire ;

- il est fondé à exciper de l'illégalité de l'arrêté en date du 25 janvier 2013 portant déclaration d'utilité publique de l'expropriation des biens exposés au risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines sur le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer ;

- l'arrêté de cessibilité est entaché d'un détournement de pouvoir et méconnaît le principe d'égalité, certaines parcelles, présentant une altimétrie moins importante que celle de sa parcelle, ayant été exclues du périmètre d'expropriation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 octobre 2015, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés et renvoie aux écritures de première instance du préfet de la Vendée.

Par ordonnance du 20 janvier 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 6 février 2017 à 12 heures.

II – Sous le n°15NT00552 :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 février 2015 et le 26 février 2016, M. M., représenté par Me Seban, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 22 décembre 2014 ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, cet arrêté du 25 janvier 2013 et la décision de rejet du recours gracieux du 17 mai 2013 dirigé contre cet arrêté ;

3°) d'ordonner un déplacement sur les lieux ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- le jugement attaqué est entaché d'une erreur d'appréciation, en ce que les premiers juges ont considéré à tort que les conditions de mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue à l'article L. 561-1 du code de l'environnement étaient remplies ;

- l'arrêté contesté du 25 janvier 2013 est entaché d'un vice de forme dès lors que le prénom et le nom de son auteur sont illisibles, ainsi que sa date de signature, en méconnaissance des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- les décisions contestées violent les dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ; la condition tirée de ce que le risque de submersion marine doit menacer gravement les vies humaines n'est pas remplie, la cartographie de ce risque étant erronée et ayant entraîné, à tort, l'inclusion de sa parcelle dans le périmètre d'expropriation, lequel est ainsi entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; la commission d'enquête publique a préconisé l'exclusion de la parcelle précitée de ce périmètre ; la condition tirée de ce que les moyens de protection des populations doivent être plus coûteux que les indemnités d'expropriation n'est pas remplie, la mise en place d'un rideau de palplanches représentant un coût inférieur de près de 10 millions d'euros à la procédure d'acquisition des terrains par l'Etat ; d'autres mesures alternatives de protection des populations présentent un coût moins élevé que les indemnités d'expropriation exposées en l'espèce, telles que la réalisation de travaux de renforcement des digues existantes, l'édification de nouveaux ouvrages de défense contre la mer, ou la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde et du plan de prévention des risques d'inondation en cours d'approbation ; le dossier soumis à enquête publique n'a pas pris en compte le montant des acquisitions amiables dans l'évaluation du coût de l'indemnisation des expropriations ;

- ces décisions sont entachées d'un détournement de pouvoir et méconnaissent le principe d'égalité, certaines parcelles, présentant une altimétrie moins importante que celle de sa parcelle, ayant été exclues du périmètre d'expropriation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 octobre 2015, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés et renvoie aux écritures de première instance du préfet de la Vendée.

Par ordonnance du 20 janvier 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 6 février 2017 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- 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. Millet,
- les conclusions de Mme Piltant, rapporteur public,
- et les observations de Me Barboteau, substituant Me Seban, représentant M. M..

1. Considérant que les requêtes n° 1500551 et 1500552 présentées pour M. M. présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

2. Considérant que, par un arrêté du 14 novembre 2011, le préfet de la Vendée a prescrit une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de l'expropriation des biens exposés au risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines sur le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer ; que, par deux arrêtés du 25 janvier 2013, le préfet de la Vendée a, d'une part, déclaré d'utilité publique l'expropriation des biens précités, et d'autre part, déclaré cessibles, au profit de l'Etat, les biens exposés au risque de submersion marine ; que M. M., propriétaire de la parcelle cadastrée section AM n° 753, relève appel des jugements du 22 décembre 2014 par lesquels le tribunal administratif de Nantes a rejeté ses demandes tendant à l'annulation des arrêtés du 25 janvier 2013, ainsi que des décisions du 17 mai 2013 par lesquelles le préfet de la Vendée a rejeté les recours gracieux dirigés contre ces arrêtés ;

Sur la régularité des jugements attaqués :

En ce qui concerne le jugement n°1305788 :

3. Considérant que le moyen tiré de ce qu'en regardant comme remplies les conditions de mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue à l'article L. 561-1 du code de l'environnement, les premiers juges auraient commis une erreur d'appréciation, relève du bien-fondé du jugement attaqué et est, par suite, sans incidence sur sa régularité ;

En ce qui concerne le jugement n°1305790 :

4. Considérant que le moyen tiré de ce que les premiers juges ont inversé la charge de la preuve, alors qu'ils auraient dû demander à l'autorité administrative de rapporter la preuve de la notification régulière de l'arrêté de cessibilité, relève également du bien-fondé du jugement attaqué et est, par suite, sans incidence sur sa régularité ; que, par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 9 du code de justice administrative, le tribunal a suffisamment répondu au moyen tiré du défaut de notification du dossier d'enquête parcellaire ;

Sur les conclusions à fins d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté de déclaration d'utilité publique :

5. Considérant, en premier lieu, qu'il y a lieu d'écarter par adoption des motifs retenus par les premiers juges le moyen que M. M. réitère en appel, sans apporter de précisions nouvelles, tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 561-2 du code de l'environnement, dans ses dispositions en vigueur à la date de la décision contestée : « *I.-Le*

préfet engage la procédure d'expropriation à la demande des ministres chargés, respectivement, de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie. II.-Le dossier soumis à l'enquête publique en application du II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par une analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : (...) II.-Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi : (...) 4° L'estimation sommaire des acquisitions à réaliser. (...) » ;

7. Considérant que le dossier d'enquête publique de l'opération d'expropriation en litige a pour seul objet l'acquisition d'immeubles exposés au risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ; que ce dossier devait ainsi être composé des seules pièces prévues au II précité de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et n'avait pas à faire figurer dans l'estimation sommaire des acquisitions à réaliser les dépenses engagées au titre des « acquisitions amiables » précédemment mises en œuvre par l'Etat ; que, dès lors, le moyen tiré du caractère incomplet du dossier soumis à enquête doit être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, dans ses dispositions en vigueur à la date de la décision contestée : « Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. (...) » ; qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

9. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, qu'en vertu du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable du 16 septembre 2010, l'aléa de référence pris en compte pour la définition du secteur soumis à expropriation a été fixé par le préfet de la Vendée, dans le dossier préalable à l'enquête publique, à la cote de 4,70 mètres NGF ; que, s'agissant de la commune de La Faute-sur-Mer, la situation de référence correspond à une montée des eaux de l'estuaire du Lay ayant pour effet de submerger la digue Est pendant deux heures ; que le niveau de submersion prévisible consiste en la différence entre, d'une part, le niveau de submersion de 4,50 m NGF à proximité de la digue Est et décroissant en arrière selon une pente de 0,25% jusqu'à 3,50 m NGF et, d'autre part, la hauteur du seuil des maisons d'habitation ; que la différence entre le niveau maximal d'eau qui serait atteint en cas de survenance du sinistre de référence et l'altitude du seuil du premier niveau habitable, qui permet de déterminer l'existence d'une menace grave pour les vies humaines, ne saurait en principe excéder la hauteur d'un mètre ; que si M. M. conteste l'altimétrie de sa parcelle, en se fondant sur les relevés réalisés, à sa demande, par un géomètre-expert, il ressort des pièces du dossier, et notamment des calculs effectués par la direction départementale des territoires et de la mer sur lesquels s'est fondée l'administration, que le niveau de submersion prévisible sur la parcelle en

litige, obtenu par la différence entre la cote de 4,15 m NGF et la hauteur du seuil de la maison fixée à 3,20 m NGF, s'établit à environ 95 centimètres ; que, compte tenu de la marge d'incertitude qui s'attache à la prévision de l'aléa de référence et à l'absence de pièce refuge dans l'habitation du requérant à la date de la décision contestée, la circonstance que la submersion de la parcelle serait inférieure à un mètre n'est pas de nature à établir que le niveau estimé de submersion ne représenterait pas une menace grave pour les vies humaines ; qu'ainsi, le préfet de la Vendée n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en incluant la parcelle cadastrée AM 753 parmi les biens dont l'expropriation a été déclarée d'utilité publique ;

10. Considérant, d'autre part, qu'il ressort du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable du 16 septembre 2010 que la mise en sécurité des résidents des quartiers Sud de la Faute-sur-mer nécessite tant des travaux de confortement de la digue Est, ainsi que la mise en place de dispositifs de sauvegarde, que la délocalisation d'un certain nombre de constructions ; que seule la construction d'un rideau de palplanches d'une longueur de 3,4 km garantirait de façon optimale la sécurité des résidents ; que le coût de ces derniers travaux de sauvegarde et de protection a été évalué à environ 11,4 millions d'euros soit à un montant supérieur à celui des indemnités d'expropriation, estimé par France domaine à 5,62 millions d'euros, conformément aux dispositions précitées ; que si M. M. invoque la mise en œuvre d'un plan digues, intégré au programme d'action et de prévention des risques d'inondation (PAPI), l'adoption d'un plan communal de sauvegarde, ainsi que le projet de PPRI, il n'établit pas qu'il existerait ainsi des solutions alternatives à l'expropriation, ni que le montant des travaux de confortement aurait été sous évalué ;

11. Considérant que compte tenu de l'intérêt général qui s'attache ainsi à la protection des populations contre le risque de submersion marine, l'atteinte portée à la propriété privée et le coût de l'opération ne sont pas de nature à retirer à l'expropriation contestée son caractère d'utilité publique ;

12. Considérant, en dernier lieu, que, compte tenu de ce qui vient d'être dit, M. M. ne saurait soutenir que les opérations en vue desquelles a été prononcée la déclaration d'utilité publique ont été décidées à des fins étrangères à la prévention d'un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines ; que, par ailleurs, la circonstance que certaines parcelles, dont l'altimétrie est inférieure à celle de sa parcelle, n'ont pas été incluses dans le périmètre d'expropriation ne suffit pas à établir que ces parcelles se trouveraient dans une situation semblable à celles incluses dans le périmètre d'expropriation et que le principe d'égalité des citoyens devant la loi serait ainsi méconnu ;

En ce qui concerne l'arrêté de cessibilité :

13. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R.11-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, sous pli recommandé avec demande d'avis de réception aux propriétaires figurant sur la liste établie en application de l'article R.11-19 (...)* » ; que ces dispositions ont notamment pour objet de permettre aux propriétaires concernés par l'expropriation de formuler leurs observations durant l'enquête parcellaire ;

14. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Vendée a notifié l'avis du dépôt du dossier d'enquête en mairie individuellement à chacun des propriétaires des parcelles identifiés dans l'état parcellaire annexé à l'arrêté de cessibilité contesté, dont M. M. ; que, dans ces conditions, et alors qu'il n'est ni établi ni même soutenu que d'autres propriétaires que ceux mentionnés dans cet état parcellaire auraient été privés de la possibilité de

formuler leurs observations durant l'enquête parcellaire, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté ;

15. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 11-28 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Sur le vu du procès-verbal et des documents y annexés, le préfet, par arrêté, déclare cessibles les propriétés ou parties de propriétés dont la cession est nécessaire. (...)* » ;

16. Considérant, ainsi qu'il a été dit au point 9, que la parcelle cadastrée section AM n° 753 dont M. M. est propriétaire, est exposée à un risque de submersion marine menaçant gravement les vies humaines ; qu'il n'est pas établi que la création d'une pièce de survie était intervenue à la date de la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique d'expropriation du 14 janvier 2011 ; qu'il en résulte que le préfet de la Vendée n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en intégrant la propriété du requérant dans le périmètre d'expropriation et en la déclarant cessible ;

17. Considérant, enfin, qu'il résulte également de ce qui a été dit aux points 5 à 12, que M. M. n'est pas fondé à exciper, au soutien de ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté de cessibilité litigieux, de l'illégalité de l'arrêté déclaratif d'utilité publique du 25 janvier 2013 ; que, pour les mêmes motifs que ceux notamment exposés au point 12, les moyens articulés contre l'arrêté de cessibilité et tirés du détournement de pouvoir ou de la rupture du principe d'égalité ne peuvent qu'être écartés ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'ordonner un transport sur les lieux, que M. M. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de Nantes a rejeté ses demandes ;

19. Considérant que doivent être rejetées par voie de conséquence les conclusions à fin d'injonction présentées par M. M., ainsi que celles tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de M. M. sont rejetées.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. René M. et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Copie en sera adressée au préfet de la Vendée.