

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

N° 15NT00624 et 15NT00625

---

Association AMICALE DES RESIDENTS DE  
LA POINTE DE L'AIGUILLON SUR MER  
et Mme Marie-Christine B.

---

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 - L'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer 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 L'Aiguillon-sur-Mer.

II - Madame Marie-Christine B. 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 L'Aiguillon-sur-Mer.

Par un jugement n°1302457 et 1302461 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leurs demandes.

*Procédure devant la cour :*

*I – Sous le n°15NT00624 :*

Par une requête enregistrée le 20 février 2015, l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer, représentée par Me Boittin, 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 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que les premiers juges n'ont pas suffisamment motivé leur décision ;
- l'arrêté contesté a été pris au vu d'une estimation sommaire du coût de l'expropriation, très antérieure à l'enquête publique ;
- l'opération d'expropriation apparaît dépourvue d'utilité publique et viole les dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement dès lors que le risque de submersion marine menaçant gravement les vies humaines n'est pas avéré ; les données altimétriques et de hauteur d'eau, relatives à la dangerosité et présentes au dossier d'enquête publique, sont insuffisantes ; aucune étude de danger n'a été réalisée parcelle par parcelle ; la zone était classée en aléa faible aux termes du précédent plan de prévention des risques d'inondation ; des maisons d'habitation ont été exclues du périmètre d'expropriation sur la commune de La-Faute-sur-Mer alors qu'elles présentaient la même cote altimétrique que la cote maximale observée sur la pointe de L'Aiguillon-sur-Mer ; l'Etat a décidé de ne pas exproprier les parcelles non bâties accueillant pourtant des installations mobiles pouvant servir d'hébergement ; une erreur manifeste d'appréciation a été commise ;
- l'opération d'expropriation n'est pas nécessaire dès lors que des mesures alternatives à l'expropriation sont envisageables, telles que la mise en œuvre du plan de prévention des risques d'inondation en cours d'approbation, du plan communal de sauvegarde, le programme d'action et de prévention des inondations, ainsi que la construction d'une nouvelle voie d'accès pour les secours ;
- le coût des expropriations, qui doit comprendre le montant des acquisitions amiables, excède celui des travaux nécessaires à la sécurisation de la zone ; la description des travaux à réaliser est insuffisante ; seul le montant des travaux nécessaires à la protection des populations doit être pris en compte, en déduisant le coût des travaux déjà réalisés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 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 s'en remet, pour le surplus, aux écritures de première instance du préfet.

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

*II – Sous le n°15NT00625 :*

Par une requête enregistrée le 20 février 2015, Mme B., représentée par Me Boittin, 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 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que les premiers juges n'ont pas suffisamment motivé leur décision ;
- l'arrêté contesté a été pris au vu d'une estimation sommaire du coût de l'expropriation, très antérieure à l'enquête publique ;
- l'opération d'expropriation apparaît dépourvue d'utilité publique et viole les dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement dès lors que le risque de submersion marine menaçant gravement les vies humaines n'est pas avéré ; les données altimétriques et de hauteur d'eau, relatives à la dangerosité et présentes au dossier d'enquête publique, sont insuffisantes ; aucune étude de danger n'a été réalisée parcelle par parcelle ; la zone était classée en aléa faible aux termes du précédent plan de prévention des risques d'inondation ; des maisons d'habitation ont été exclues du périmètre d'expropriation sur la commune de La-Faute-sur-Mer alors qu'elles présentaient la même cote altimétrique que la cote maximale observée sur la pointe de L'Aiguillon-sur-Mer ; l'Etat a décidé de ne pas exproprier les parcelles non bâties accueillant pourtant des installations mobiles pouvant servir d'hébergement ; une erreur manifeste d'appréciation a été commise ;
- l'opération d'expropriation n'est pas nécessaire dès lors que des mesures alternatives à l'expropriation sont envisageables, telles que la mise en œuvre du plan de prévention des risques d'inondation en cours d'approbation, du plan communal de sauvegarde, le programme d'action et de prévention des inondations, ainsi que la construction d'une nouvelle voie d'accès pour les secours ;
- le coût des expropriations, qui doit comprendre le montant des acquisitions amiables, excède celui des travaux nécessaires à la sécurisation de la zone ; la description des travaux à réaliser est insuffisante ; seul le montant des travaux nécessaires à la protection des populations doit être pris en compte, en déduisant le coût des travaux déjà réalisés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 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 s'en remet, pour le surplus, aux écritures de première instance du préfet.

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 ;
- 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 Boittin et de Me Bernard, représentant l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer et Mme B..

Une note en délibéré présentée par l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer et Mme B. a été enregistrée le 4 avril 2017.

1. Considérant que les requêtes n°15NT00624 et 15NT00625 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, par l'Etat, des biens exposés au risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines sur le territoire de la commune de L'Aiguillon-sur-mer ; que, par un arrêté en date du 25 janvier 2013, le préfet de la Vendée a déclaré d'utilité publique l'expropriation des biens précités ; que l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer et Mme B. relèvent appel du jugement du 22 décembre 2014 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation de l'arrêté du 25 janvier 2013 ;

3. Considérant, en premier 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. (...)* » ;

4. Considérant que l'avis d'estimation sommaire des indemnités d'expropriation de la direction départementale des finances publiques de la Vendée, sollicité le 15 février 2011, a été transmis au préfet de la Vendée le 24 mars 2011 ; que la seule circonstance que l'enquête publique a été prescrite par un arrêté du 14 novembre 2011 ne suffit pas à établir que cette estimation serait obsolète et ne reflèterait pas le coût réel des indemnités d'expropriation ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être écarté ;

5. Considérant, en second 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 ;*

6. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable du 16 septembre 2010, que le « niveau marin de référence » pris en compte pour la définition du secteur soumis à expropriation correspond à une cote de 4,70 mètres NGF, établie à partir des constats effectués lors de la catastrophe Xynthia sur les laisses de mer des deux rives de l'estuaire du Lay ; que les experts auteurs du rapport précité ont préconisé la délocalisation des constructions dont le sol habité est inférieur à la cote de 3,50 mètres NGF, eu égard à la hauteur limite du risque mortel du « mètre de submersion » en moins d'une demi-heure ; que si les requérantes se prévalent de l'absence de relevés altimétriques des parcelles incluses dans les périmètres d'expropriation, elles ne soutiennent, ni n'établissent que ces parcelles auraient une altimétrie égale ou supérieure à 3,50 mètres NGF et ne contestent pas les cotes de niveau des terrains naturels, inférieures à 3 mètres, indiquées dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ; qu'elles ne peuvent utilement se prévaloir ni de la circonstance que les zones concernées, dont la pointe de L'Aiguillon-sur-mer, ont été classées en zones de faible danger par le précédent plan de prévention des risques d'inondation, ni de la circonstance que des maisons d'habitation seraient exclues du périmètre d'expropriation sur le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, où la situation de référence a été appréciée au regard d'un risque de submersion de digue et non pas au regard d'une inondation brutale par rupture de digue ; que, par ailleurs, la rupture d'égalité devant la loi alléguée n'est pas établie, dès lors qu'en cas de risque d'inondation ne se manifestant qu'à certaines périodes de l'année, l'interdiction d'installer des caravanes ou d'implanter des résidences mobiles sur les terrains nus durant cette période suffit à éviter l'exposition de leurs occupants à ce risque ; qu'ainsi, le risque d'inondation brutale par rupture de digue devait être regardé sur le territoire de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer comme susceptible de mettre en danger la vie des habitants des secteurs concernés ; que, par suite, en incluant les parcelles en cause dans le périmètre d'expropriation, le préfet de la Vendée n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ;

7. 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 du Génie, de la Prise du Bois et des Sablons de L'Aiguillon-sur-mer nécessite tant des travaux de confortement de la digue du Génie, la mise en place de dispositifs de sauvegarde et de prévention, tels que le plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI), le plan communal de sauvegarde (PCS) et le projet de programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI), ce dernier étant en cours d'élaboration à la date de l'arrêté contesté, que l'expropriation d'un certain nombre de constructions ; que le rehaussement et la prolongation de la digue du Génie pour assurer une continuité de protection entre la dune du Fort et le barrage de la Rague, ainsi que le renforcement de la digue du polder agricole, ne permettent pas de protéger suffisamment les populations concernées, dès lors que la rupture partielle de la digue du Génie, même confortée et rehaussée, est un évènement probable eu égard à sa situation très exposée et à sa longueur particulière ; qu'ainsi, même cumulées, ces mesures ne sauraient constituer une alternative à la mesure d'expropriation ; qu'en outre, le dossier d'enquête préalable, qui est suffisamment précis et détaillé à ce titre, révèle que ces travaux de grande ampleur ont été estimés à la somme de 38,7 millions d'euros hors taxes ; que ce coût est supérieur à celui des indemnités d'expropriation, évalué à 9,2 millions d'euros, sans qu'il y ait lieu d'y inclure le coût des acquisitions amiables réalisées par l'Etat ;

8. Considérant que, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache 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 ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer et Mme B. ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leurs demandes ;

10. Considérant que doivent être rejetées par voie de conséquence les conclusions présentées par l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer et Mme B. tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes de l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer et de Mme B. sont rejetées.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Amicale des résidents de la pointe de L'Aiguillon-sur-mer, à Mme Marie-Christine B. et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Une copie sera transmise au préfet de la Vendée.