

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 15NT00649-15NT00650

M. et Mme Pierre L.
et Mme Marie-Pierre L.

Mme Buffet
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. et Mme L. et Mme Marie-Pierre L. ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté 13-DRCTAJ/1-49 du 25 janvier 2013 du préfet de la Vendée déclarant 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° 1303563 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

II - M. et Mme L. et Mme Marie-Pierre L. ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté 13-DRCTAJ/1-51 du 25 janvier 2013 du préfet de la Vendée déclarant 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 L'Aiguillon-sur-Mer, en tant qu'il inclut la parcelle cadastrée à la section AS sous le n° 114 dont ils sont propriétaires.

Par un jugement n° 1302439 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

I- Sous le n° 15NT00649

Par une requête et un mémoire enregistrés les 21 février 2015 et 20 mars 2017, les consorts L., représentés par Me de Baynast, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1303563 du 22 décembre 2014 du tribunal administratif de Nantes ;

2°) d'annuler l'arrêté préfectoral 13-DRCTAJ/1-49 du 25 janvier 2013 portant déclaration d'utilité publique ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement attaqué est entaché d'irrégularité ; les premiers juges n'ont pas répondu à leur moyen tiré de ce que, compte tenu de ce que leur maison d'habitation comporte un étage et des combles aménageables, l'Etat ne démontrait pas l'existence d'un risque susceptible de mettre en danger la vie humaine ;

- la réalité du risque prévisible de submersion marine n'est pas établie en ce qui concerne leur propriété ; le rez-de-chaussée de leur immeuble est situé à la cote de 3,57 mètres NGF, l'étage est situé à la cote de 6,10 mètres NGF ; or, selon le rapport de présentation figurant au dossier d'enquête publique, les constructions les plus vulnérables sont celles dont le sol habité est inférieur à la cote de 3,50 mètres NGF ; en outre, leur propriété est située au point le plus élevé du secteur ; le risque d'inondation est donc très faible à cet endroit ; le ministre ne justifie pas de l'existence d'un risque et donc d'une nécessité publique au sens de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le périmètre de la déclaration d'utilité publique est en contradiction avec le zonage R1 retenu dans le plan de prévention des risques naturels de type inondation de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer approuvé en 2012 pour ce secteur, dans lequel le règlement du plan prescrit seulement une zone refuge pour les constructions existantes ;

- leur immeuble comprend, au rez-de-chaussée, un logement locatif labellisé qui n'est loué que l'été ; ce logement se trouve dans la même situation que les mobil-homes et les caravanes ; or, l'opération d'expropriation ne porte pas sur les parcelles abritant des caravanes et mobil-homes dont les populations sont exposées aux mêmes risques d'inondation ;

- la décision litigieuse est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; l'atteinte portée à la propriété privée est disproportionnée ; la commission d'enquête a dénoncé un manque flagrant de critères objectifs fondant la dangerosité du secteur ; lors de la tempête Xynthia, la hauteur d'eau dans l'immeuble n'a été que de 15 à 20 cm ;

- les dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ont été méconnues ; il n'est pas établi que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèreraient plus coûteux que les indemnités d'expropriation ; à aucun moment, il n'a été fait état du coût de l'expropriation des parcelles non bâties ; le coût réel des expropriations a, de ce fait, été sous-évalué ; il ressort du rapport d'enquête que les études nécessaires à l'évaluation des coûts n'ont pas été réalisées de manière satisfaisante ; le dossier d'enquête était insuffisant sur ce point ;

- cette décision est entachée d'un détournement de procédure ; l'Etat a procédé à des achats amiables pour un montant de 151,50 millions d'euros pour la seule année 2011 de sorte que le coût des expropriations, qui doit être comparé au coût des travaux nécessaires à la protection des secteurs inclus dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, s'élève seulement à 9,2 millions d'euros ; il n'est pas démontré que le plan communal de sauvegarde ne serait pas suffisant pour assurer l'évacuation de la population ;

- la décision litigieuse est entachée d'un détournement de pouvoir ; derrière la prétendue protection de la vie des populations se cache en réalité un objectif d'aménagement qui vise,

sinon à sanctionner d'éventuelles constructions irrégulièrement implantées, à sanctuariser le site et à supprimer toute urbanisation de la pointe de l'Aiguillon.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mars 2017, 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 soulevés par les consorts L. ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 mars 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 20 mars 2017.

II- sous le n°15NT00650

Par une requête enregistrée le 21 février 2015, les consorts L., représentés par Me de Baynast, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°1302439 du 22 décembre 2014 du tribunal administratif de Nantes ;

2°) d'annuler l'arrêté préfectoral 13-DRCTAJ/1-51 du 25 janvier 2013 portant cessibilité en tant qu'il inclut la parcelle cadastrée à la section AS sous le n° 114 dont ils sont propriétaires ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'arrêté 13-DRCTAJ/1- 49 du 25 janvier 2013 du préfet de la Vendée déclarant 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, dans le secteur des Sablons, est entaché d'illégalité pour les motifs invoqués dans l'instance n° 15NT00649 ;

- l'arrêté de cessibilité litigieux est entaché de vices propres tenant à l'absence de motivation, à la méconnaissance des prescriptions de l'article R. 11-20 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la méconnaissance des prescriptions de l'article R. 123-22 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable, et à l'irrégularité de la désignation d'un commissaire enquêteur au regard des dispositions combinées des articles R. 11-4 et du 1er alinéa de l'article R. 11-20 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mars 2017, 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 soulevés par les consorts L. ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 mars 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 20 mars 2017.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 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 Mme Buffet,
- les conclusions de Mme Piltant, rapporteur public,
- et les observations de Me de Baynast, représentant les consorts L..

1. Considérant que, par jugement n° 1303563 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté la demande des consorts L. tendant à l'annulation de l'arrêté n° 13-DRCTAJ/1-49 du 25 janvier 2013 du préfet de la Vendée déclarant 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 ; que, sous la requête n° 15NT00649, les consorts L. relèvent appel de ce jugement ; que, sous la requête n° 15NT00650, ils relèvent, également, appel du jugement n° 1302439 du 22 décembre 2014 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté 13-DRCTAJ/1-51 du 25 janvier 2013 du préfet de la Vendée déclarant cessibles, pour cause d'utilité publique 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 L'Aiguillon-sur-Mer, en tant qu'il inclut la parcelle cadastrée à la section AS sous le n° 114 dont ils sont propriétaires ;

2. Considérant que les requêtes n° 15NT00649 et n° 15NT00650 des consorts L. présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un même arrêt ;

Sur la régularité des jugements attaqués :

3. Considérant que, dans ces deux jugements, le tribunal administratif de Nantes a jugé, en réponse au moyen tiré de l'absence de risque prévisible de submersion marine susceptible de justifier la mise en œuvre de la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur instituée par l'article L. 561-1 du code de l'environnement, que le secteur des Sablons dans lequel est comprise la parcelle cadastrée à la section AS sous le n° 114, qui est la propriété de Mme Marie-Pierre L., est exposé à un risque de submersion brutale par rupture de digue pouvant entraîner une inondation soudaine d'une hauteur de 4,50 mètres NGF et que, compte-tenu de la cote altimétrique de 3,57 mètres NGF de cette parcelle, celle-ci est exposée à un risque de submersion marine de nature à menacer gravement les vies humaines, la maison d'habitation étant de surcroît implantée à moins de 100 mètres de la digue la séparant du littoral ; que, dans ces conditions, et alors que les premiers juges n'étaient pas tenus de répondre à l'ensemble des arguments des requérants, notamment celui selon lequel « la probabilité pour que les chambres de l'étage soient submergées paraît infime », les jugements attaqués ne sont pas entachés d'une omission à statuer sur un moyen ; qu'enfin, si les requérants soutiennent que « la cour ne pourra que constater l'incohérence de la motivation retenue par le tribunal administratif », ils n'assortissent leurs allégations d'aucune précision permettant au juge d'en apprécier la portée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur les moyens tirés de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 25 janvier 2013 portant déclaration d'utilité publique :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *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 ; que le législateur n'a autorisé l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'opérations dont l'utilité publique est préalablement et formellement constatée ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces des dossiers, notamment du rapport « Expertise complémentaire des zones de solidarité délimitées en Vendée suite à la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010 » du 16 septembre 2010 du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dont les énonciations ne sont pas contestées, que, dans le secteur faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique litigieuse, la digue du Génie, construite en maçonnerie, qui protège la partie la plus exposée aux vagues a été submergée et érodée lors de la tempête, que le cordon dunaire des Sablons a été submergé et fortement écrêté, et que d'autres brèches se sont produites dans les digues qui entourent l'anse de l'Aiguillon ; que ce rapport précise qu'il en est résulté une inondation rapide et générale du quartier avec des hauteurs d'eau très variables selon les maisons mais généralement supérieures à un mètre et que « l'absence de victime n'est manifestement due qu'au très faible nombre des personnes présentes sur le site au moment de Xynthia » ; que ce rapport relève, également, qu'en cas de hautes eaux marines, la vitesse de montée des eaux d'un mètre en moins d'une demi-heure est systématiquement atteinte en cas de rupture de digue ou de cordon dunaire jusqu'à une distance de 400 mètres de la brèche et que la digue du Génie et les digues de la baie de l'Aiguillon n'atteignent pas « la qualité nécessaire à la protection de lieux habités (...). La route située en pied de digue reste le seul accès aux quartiers du Génie et des Sablons ; elle est impraticable pendant les tempêtes » ; que les auteurs du rapport concluent que « Dans l'état actuel des prévisions de travaux sur les digues du secteur, les quartiers du Génie et des Sablons sont exposés à une inondation brutale par rupture de digue avec une hauteur d'eau pouvant aller jusqu'à 4,50 m NGF. Cela nécessite la délocalisation de toutes les constructions dont le sol habité est inférieur à la cote 3,50 NGF ou qui se trouvent à proximité de la digue » ; qu'enfin, le secteur considéré a été classé en zone rouge R1 par le plan de prévention des risques naturels de type inondation (PPRI) de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer approuvé par l'arrêté du 18 juillet 2012 du préfet de la Vendée, cette zone étant définie comme une zone soumise à un aléa fort, dans laquelle aucune construction nouvelle n'est autorisée ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision litigieuse aurait été prise en méconnaissance de ce plan ; qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, le secteur en cause doit être regardé comme exposé à un risque prévisible de submersion marine menaçant gravement des vies humaines au sens des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ; qu'eu égard notamment à la vitesse de montée des eaux en cas d'inondation et aux conditions d'accès de ce secteur, il ne

ressort pas des pièces du dossier, et alors au demeurant que les requérants n'apportent aucun élément au soutien de leurs dires, que la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde suffirait à prévenir ce risque et à protéger la population ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'il n'est pas contesté que la parcelle cadastrée à la section AS n° 114 se situe à 70 mètres de la digue, à une altimétrie comprise entre 2,4 mètres et 3,3 mètres ; qu'il résulte des développements qui précèdent qu'elle est, de ce fait, exposée à une inondation brutale par rupture de digue avec une hauteur d'eau pouvant aller jusqu'à 4,50 m NGF ; que si les requérants soutiennent que le rez-de-chaussée de leur habitation est situé à la cote de 3,57 mètres NGF et dispose d'un étage à la cote de 6,10 mètres NGF, ils ne contestent pas que leur maison, implantée face à la mer à proximité immédiate de la digue, est exposée à un risque spécifique supplémentaire d'inondation résultant de ce qu'en cas de rupture de la digue, la lame d'eau, compte-tenu de sa hauteur et de sa puissance, est susceptible d'emporter et de détruire la construction tout entière ; que, par suite, les moyens tirés de ce que la réalité du risque de submersion ne serait pas établie en ce qui concerne leur propriété et que la décision de l'inclure parmi les biens à exproprier serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ne peuvent qu'être écartés ; qu'enfin, la différence de traitement entre les terrains accueillant des caravanes et des mobil-homes, au demeurant non identifiés par les requérants, qui sont exclus de la procédure d'expropriation, et le logement locatif saisonnier du rez-de-chaussée de leur maison résulte seulement de leur différence de situation au regard du risque d'inondation auquel ils sont exposés qui peut être prévenu, s'agissant des terrains nus accueillant ces installations, par une mesure d'interdiction du caravaning ou de l'implantation de mobil-homes, de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité des citoyens devant la loi ne peut, en tout état de cause, être accueilli ;

7. Considérant, en troisième lieu, que les estimations effectuées préalablement à la déclaration d'utilité publique en vue de chiffrer le coût d'éventuels travaux de renforcement des digues ou du cordon dunaire, qui est évalué de façon précise dans le dossier d'enquête, lequel n'est pas, contrairement à ce qui est soutenu, insuffisant sur ce point, font apparaître un coût supérieur à celui de l'indemnisation de l'expropriation des biens concernés ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, à défaut de tout élément produit par les requérants en ce sens, que ce coût aurait été sous-évalué ; que la circonstance que certaines parcelles ont été acquises par voie amiable est sans incidence sur le coût total de cette indemnisation dès lors que c'est seulement en l'absence d'acquisition amiable et après une expertise complémentaire de chaque habitation et terrain que peut être mise en œuvre, le cas échéant, une procédure d'expropriation dans le cadre des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ; qu'au surplus, il ressort des énonciations, non contredites, du rapport d'expertise mentionné au point 5, que le rehaussement et le prolongement de la digue du Génie, qui s'élève à 3 mètres au-dessus du niveau normal des grandes marées, serait « une entreprise considérable et très coûteuse » qu'il chiffre à 30 millions d'euros, que la reconstitution du cordon dunaire « au niveau de la partie basse des Sablons (de la Grande Jetée à la pointe de l'Aiguillon) » est « peu durable », et que la solution alternative, qualifiée de « plus fiable » par le rapport, consistant en la construction d'une digue de second rang derrière la digue actuelle aurait pour effet de créer, à l'endroit même du secteur faisant l'objet de la procédure d'expropriation, « une cuvette particulièrement dangereuse » entre ces deux ouvrages dans laquelle aucune habitation ne pourrait être admise ; qu'ainsi, et en tout état de cause, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il existerait, dans le secteur considéré, des moyens de sauvegarde et de protection des populations pour l'application des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ;

8. Considérant, en quatrième lieu, que compte-tenu de ce qui a été dit, notamment, au point 5, et alors même que les commissions d'enquête désignées dans le cadre de l'enquête

portant sur l'utilité publique et de l'enquête parcellaire ont émis des avis défavorables, l'opération déclarée d'utilité publique répond à une finalité d'intérêt général ; que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser cette opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation ; qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à la protection des populations contre le risque de submersion marine, l'atteinte portée à la propriété privée n'est pas de nature à retirer à l'expropriation contestée son caractère d'utilité publique ;

9. Considérant que le législateur n'a autorisé l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'opérations dont l'utilité publique est préalablement et formellement constatée ; que cette condition correspond à l'exigence de nécessité publique, légalement constatée, prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; que, compte tenu de ce qui vient d'être dit au point 8, le moyen tiré de ce que ne serait pas satisfaite l'exigence de nécessité publique imposée par les dispositions de l'article 17 ne peut qu'être écarté ;

10. Considérant, en dernier lieu, qu'eu égard aux développements qui précèdent, et notamment à l'intérêt général que présente cette opération, les moyens tirés de ce que l'arrêté portant déclaration d'utilité publique contesté serait entaché d'un détournement de pouvoir ou de procédure au motif, notamment, que « derrière la prétendue protection de la vie des populations se cache en réalité un objectif d'aménagement qui implique (...) le départ des habitants » et vise à « sanctuariser » le site et à supprimer toute urbanisation de la pointe de l'Aiguillon, ne peuvent qu'être écartés ;

Sur les vices propres à l'arrêté préfectoral de cessibilité du 25 janvier 2013 :

11. Considérant, d'une part, que les requérants invoquent, par la voie de l'exception, l'illégalité de l'arrêté préfectoral n° 13-DRCTAJ/1-49 du 25 janvier 2013 déclarant 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 les mêmes moyens que ceux présentés précédemment dans l'instance 15NT00649 ; qu'ainsi qu'il a été dit aux points 5 à 9, cet arrêté n'est pas entaché des illégalités alléguées ;

12. Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu d'écarter, par adoption des motifs retenus par les premiers juges, les moyens tirés de l'absence de motivation de cet arrêté de cessibilité, de la méconnaissance des prescriptions de l'article R. 11-20 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'article R. 123-22 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable, et de l'irrégularité de la désignation d'un commissaire enquêteur au regard des dispositions combinées de l'article R. 11-4 et du 1er alinéa de l'article R. 11-20 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique que les consorts L. réitérent en appel sans apporter de précisions nouvelles ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les consorts L. ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leurs demandes ;

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

14. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement des sommes que les consorts L. demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes des consorts L. sont rejetées.

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

Une copie sera adressée au préfet de Vendée.