

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
D'AMIENS**

**N° 1602586**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSOCIATION DE DEFENSE DES  
PROPRIETAIRES DES ARTISANS ET DES  
RESIDENTS DU MARQUENTERRE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Mme Benoit  
Rapporteur**

**Le tribunal administratif d'Amiens**

**(4<sup>ème</sup> Chambre)**

**M. Lapaquette  
Rapporteur public**

**Audience du 22 janvier 2019  
Lecture du 5 février 2019**

**68-01  
C**

**Vu la procédure suivante :**

Par une requête enregistrée le 9 août 2016 et des mémoires enregistrés le 19 août 2016 et le 22 mai 2018, l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre, représentée par Me Février, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 juin 2016 par lequel le préfet de la Somme a approuvé le plan de prévention des risques de submersion marine et d'érosion littorale sur le territoire des communes de Boismont, Favières, Fort-Mahon-Plage, Le Crotoy, Noyelles-sur-Mer, Ponthoile, Quend, Rue, Saint Quentin-en-Tourmont et Saint Valéry-sur-Somme, dit « PPRN Marquenterre Baie de Somme » ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Somme de produire l'ensemble de ses échanges avec le bureau d'études Creocéan ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors qu'en méconnaissance des dispositions de l'article R. 562-7 du code de l'environnement, l'avis du centre national de la propriété forestière n'a pas été sollicité ;
- la détermination du zonage est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, au regard des dispositions du I de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, tant en ce qui concerne l'aléa d'érosion marine que celui de submersion marine.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 mars et 20 septembre 2018, le préfet de la Somme conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute pour l'assemblée générale de l'association requérante d'avoir décidé d'agir en justice ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 562-7 du code de l'environnement est inopérant ;
- les moyens tirés d'erreurs manifestes d'appréciation sont irrecevables comme dépourvus des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;
- les moyens soulevés par l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre sont, en tout état de cause, mal fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'annulation avec effet différé de l'arrêté attaqué.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code forestier ;
- 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 Benoit, rapporteur,
- les conclusions de M. Lapaquette, rapporteur public,
- et les observations de Me Février, représentant l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre et de Mme Demol, représentant le préfet de la Somme.

Une note en délibéré produite par la préfète de la Somme a été enregistrée le 28 janvier 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 10 juin 2016, dont l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre demande l'annulation, le préfet de la Somme a approuvé le plan de prévention des risques de submersion marine et d'érosion littorale sur le territoire des communes de Boismont, Favières, Fort-Mahon-Plage, Le Crotoy, Noyelles-sur-Mer, Ponthoile, Quend, Rue, Saint Quentin-en-Tourmont et Saint Valéry-sur-Somme, dit « PPRN Marquenterre Baie de Somme ».

Sur les conclusions tendant à ce que le tribunal demande au préfet de la Somme de produire l'ensemble de ses échanges avec le bureau d'études Creocéan :

2. Les mesures sollicitées, portant sur les pièces à produire en réponse aux moyens de la requête, relèvent des pouvoirs d'instruction du juge administratif. Par suite, les conclusions présentées à cette fin par l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre sont irrecevables et doivent être rejetées.

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

3. En l'absence, dans les statuts d'une association, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association.

4. En vertu de l'article 8 des statuts de l'association requérante, son président a qualité pour la représenter en toutes circonstances et notamment en justice. Il avait, dès lors, qualité pour décider d'engager la présente instance. La fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Somme n'est pas fondée et doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. 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, (...). / 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, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, 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° / (...). / VII. — Des décrets en Conseil d'Etat définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles. / (...) ». Aux termes de l'article R. 562-3 du même code : « Le dossier de projet de plan comprend : / 1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes

*naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances ; / 2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ; / 3° Un règlement (...) ».* Il résulte de ces dispositions que les plans de prévention des risques naturels prévisibles ont pour objet de définir des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent les interdictions, prescriptions et mesures de prévention, protection et sauvegarde qu'ils définissent. Le classement de terrains par un plan de prévention des risques d'inondation, en application du 1° du II de l'article L. 562-1, a pour objet de déterminer, en fonction de la nature et de l'intensité du risque auquel ces terrains sont exposés, les interdictions et prescriptions nécessaires, à titre préventif, notamment pour ne pas aggraver le risque pour les vies humaines. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur le périmètre et la délimitation des zones d'un plan de prévention des risques.

Il ressort de la note de présentation du « PPRN Marquenterre Baie de Somme » s'appliquant sur le territoire des communes de Boismont, Favières, Fort-Mahon-Plage, Le Crotoy, Noyelles-sur-Mer, Ponthoile, Quend, Rue, Saint Quentin-en-Tourmont et Saint Valéry-sur-Somme, que ce plan s'applique sur une zone d'environ 20 000 ha dont la population représente selon l'INSEE, 13 359 habitants en 2011. Ce plan, qui vaut servitude d'utilité publique, s'inscrit dans un contexte national de prévention des risques littoraux marqué par la tempête de février 2010 qui a suscité une actualisation de la méthodologie à appliquer pour les plans de prévention des risques littoraux. Mais il est aussi marqué par les spécificités d'une côte sablonneuse plutôt basse, parfois située au dessous du niveau de la mer. Il en résulte les deux aléas majeurs que sont l'érosion du trait de côte et la submersion marine, fondent l'objet de ce plan.

#### En ce qui concerne le risque d'érosion littorale :

6. La note de présentation du plan de prévention des risques de submersion marine et d'érosion littorale comporte une cartographie de synthèse des phénomènes naturels recensant différents secteurs, étant l'objet selon le cas d'une avancée ou d'un recul du trait de côte, ou d'une stabilité du trait de côte soit mobile soit résultant d'une limite artificielle. Cette note expose, en cohérence avec ce document graphique, que le trait de côte est plutôt stable, et que les zones en érosion sont localisées « au Nord et au Sud de Quend-Plage, / et depuis le Nord du centre urbain du Crotoy jusqu'à l'embouchure de la Maye ». Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'identification de secteurs faisant l'objet d'un recul du trait de côte sur les territoires des communes de Quend et du Crotoy serait erronée, en ce que ces secteurs connaîtraient en réalité un phénomène d'accrétion, alors que l'étude d'analyse et de caractérisation des aléas à laquelle les parties se réfèrent, sur la base de laquelle le plan attaqué a été établi, indique qu'un phénomène d'érosion du trait de côte est identifié pour le territoire de ces deux communes entre 1935 et 2007. La note de présentation précise que l'aléa de référence, dit « à 100 ans » selon une durée retenue par convention, constitue une projection du trait de côte qui prend en compte « le recul maximal lié à un événement majeur, la projection du recul moyen annuel sur une période de 100 ans et les conséquences de la surélévation du niveau moyen de la mer en raison du changement climatique », et qu'en conséquence du caractère imprévisible et irréversible du phénomène d'érosion un seul niveau d'aléa est retenu, soit l'aléa fort. Le phénomène de recul est analysé sur la base d'une étude historique de l'évolution du trait de côte. Toutefois, l'estimation des vitesses de recul, dont la note précise pourtant que l'analyse des traits de côte montre que le littoral est plutôt stable depuis 1935 et que les zones d'érosion varient fortement spatialement et selon la période d'observation, de sorte que l'évolution n'est pas univoque, a néanmoins donné lieu à la détermination d'un taux annuel d'érosion déduit du seul recul maximal observé pendant une période d'au moins 20 ans, sans tenir compte des périodes d'avancée du même trait de côte

au cours de cette étude. Ainsi, la projection du recul du trait de côte aux horizons de 30 ans et 100 ans, déterminant la délimitation du zonage du plan, fondée notamment sur une extrapolation des taux de recul moyens, ne prend en compte que le phénomène d'érosion littorale dont l'importance quantitative peut être compensée, même partiellement, par des périodes d'avancée du trait de côte. L'étude d'analyse et de caractérisation des aléas précise en outre que la surélévation du niveau marin sous l'influence du changement climatique pourrait provoquer un recul supplémentaire de 10 mètres du trait de côte, qui a été pris en compte pour le calcul du recul global aux échéances de 30 ans et de 100 ans, sans qu'aucune explication ne soit fournie sur son importance quantitative. Il ressort du règlement du « PPRN Marquenterre Baie de Somme », que celui-ci délimite une unique zone « R », correspondant aux espaces naturels ou urbains concernés par l'aléa de recul du trait de côte à l'échéance de l'année 2100 et ponctuellement par un aléa de submersion marine. Le règlement précise que dans cette zone, qui est par principe inconstructible en raison de l'irréversibilité du phénomène, ne sont admis sous conditions que certains travaux d'entretien et de réparation, et certains ouvrages techniques et d'infrastructures. Dans ces conditions, au regard des conséquences qui s'attachent au classement dans la zone R définie par le plan, alors que la définition de cette zone ne repose pas seulement sur des données objectives mais sur une extrapolation effectuée à partir de données faisant abstraction de la variabilité du phénomène de retrait du trait de côte, l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre est fondée à soutenir que la délimitation de la zone « R » du « PPRN Marquenterre Baie de Somme » est entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Ce moyen doit, par suite, être accueilli.

En ce qui concerne le risque de submersion marine :

8. La note de présentation du « PPRN Marquenterre Baie de Somme » précise que la détermination de l'événement de référence, nécessaire à l'étude de l'aléa, intègre le niveau marin d'occurrence centennale, auquel est ajouté une hauteur de 20 cm pour prendre en compte la surélévation du niveau moyen de la mer due au changement climatique, ainsi que, pour le niveau de référence retenu à l'échéance 2100, une hauteur de 40 cm pour « être conforme aux prévisions d'élévation du niveau de la mer à cette date ». La note précise également que le « niveau de 6,30 NGF IGN 69 correspondant à une période de retour centennale a été observé à Dieppe lors de l'événement extrême de 1984 », de sorte que le niveau atteint lors de la tempête dite Xynthia ne constitue pas l'événement centennal de référence. L'étude d'analyse et de caractérisation des aléas précise que la tempête survenue les 24 et 25 novembre 1984 constitue l'événement de référence pris en compte puisqu'il constitue celui de retour centennal, et que le port de référence le plus proche est celui de Dieppe. Si ce niveau est pris comme référence unique pour chaque secteur identifié, la différence avec le niveau altimétrique de chaque secteur est cependant prise en compte, de sorte que le niveau de référence aux horizons de 30 ans et 100 ans n'est pas identique pour chacun de ces 8 secteurs. Aucun élément du dossier n'établit que, pour une partie du périmètre du plan, le niveau marin atteint au port de Boulogne-sur-Mer aurait dû être pris en compte. Quatre niveaux d'aléa ont été retenus, de sorte que le règlement du plan distingue quatre zones affectées par le risque de submersion marine. Il ressort, certes, de l'étude d'analyse et de caractérisation des aléas que le bureau d'études l'ayant élaborée aurait souhaité étudier l'incidence éventuelle sur le niveau atteint devant le trait de côte, côté mer, en cas de submersion importante du territoire du Marquenterre. Il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que le choix méthodologique fait par l'Etat, de ne pas procéder à cette analyse complémentaire, aurait entaché la délimitation des zones d'erreur manifeste d'appréciation. De même, si le plan ne tient pas compte des phénomènes d'ensablement des secteurs de la baie d'Authie et de la baie de Somme, il n'est pas établi que l'incidence de ces phénomènes aurait faussé l'analyse du risque et entaché la délimitation des zones du plan d'erreur manifeste d'appréciation. Dans ces conditions, ce moyen doit être écarté

9. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, l'autre moyen de la requête n'est, en l'état du dossier, pas susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté attaqué.

Sur les conséquences de l'illégalité de la délimitation de la zone R du « PPRN Marquenterre Baie de Somme » :

10. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. 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. 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 aura déterminée.

11. 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 immédiate de l'arrêté attaqué, en tant que le plan de prévention des risques naturels litigieux délimite la zone R affectée par le recul du trait de côte, 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 actions contentieuses engagées à la date du présent jugement - qu'à compter du 5 août 2020.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros sur le fondement de ces dispositions.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet de la Somme du 10 juin 2016 approuvant le plan de prévention des risques naturels dit « PPRN Marquenterre Baie de Somme » est annulé en tant qu'il délimite une zone « R » correspondant aux espaces affectés par le recul du trait de côte. Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement, cette annulation ne prendra effet qu'à compter du 5 août 2020.

Article 2 : L'Etat versera à l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre une somme de 1 500 euros au titre des dispositions 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 l'association de défense des propriétaires, des artisans et des résidents du Marquenterre et au ministre de la transition écologique et solidaire.

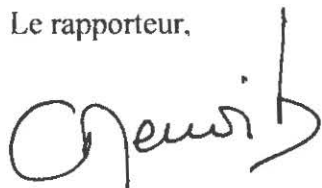
Copie en sera adressée au préfet de la Somme.

Délibéré après l'audience du 22 janvier 2019, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique le 5 février 2019.

Le rapporteur,



C. BENOIT

Le président,



M. DURAND

Le greffier,



S. MARGOT

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire, 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.



Pour Expédition conforme  
Le Greffier

