

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE DOUAI**

SC

N°19DA00768,19DA00804,19DA00893

ASSOCIATION DE DÉFENSE
DES PROPRIÉTAIRES, ARTISANS
ET RESIDENTS DU MARQUENTERRE-
BAIE DE SOMME
COMMUNE DE BOISMONT ET AUTRES
MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Douai
(1^{ère} chambre)

M. Jean-Pierre Bouchut
Rapporteur

M. Aurélien Gloux-Saliou
Rapporteur public

Audience du 16 mars 2021
Décision du 8 avril 2021

68-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

I - L'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre a demandé au tribunal administratif d'Amiens 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 ».

Par un jugement n° 1602586 du 5 février 2019, le tribunal administratif d'Amiens a annulé l'arrêté du préfet de la Somme du 10 juin 2016 approuvant le plan de prévention des risques naturels, en tant qu'il a délimité une zone « R » correspondant aux espaces affectés par le recul du trait de côte avec un effet différé au 5 août 2020.

II - Les communes de Boismont, Favières, Fort-Mahon-Plage, Le Crotoy, Ponthoile,

Quend, Rue, Saint-Quentin-en-Tourmont et Saint-Valéry-sur-Somme ont demandé au tribunal administratif d'Amiens d'annuler le même arrêté préfectoral du 10 juin 2016 ayant approuvé le « plan de prévention des risques naturels Marquenterre Baie de Somme ».

Par un jugement n° 1602585 du 5 février 2019, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

I - Par une requête, enregistrée le 1^{er} avril 2019 sous le n° 19DA00768, et des mémoires, enregistrés les 4 novembre 2020, 24 janvier et 28 février 2021, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme, représentée par Me Jean-Marc Février, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1602586 du 5 février 2019 en tant qu'il n'a fait que partiellement droit à sa demande ;

2°) d'annuler l'arrêté du 10 juin 2016 du préfet de la Somme ;

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 :

- 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 ;
- les conditions d'annulation différée de l'arrêté du 10 juin 2016 ne sont pas remplies.

Par un mémoire enregistré le 22 février 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II - Par une requête enregistrée le 4 avril 2019 sous le n° 19DA00804 et un mémoire enregistré le 26 janvier 2021, les communes de Boismont, Favières, Fort-Mahon-Plage, Le Crotoy, Ponthoile, Quend, Rue, Saint-Quentin-en-Tourmont, Saint-Valéry-sur-Somme et Noyelles-sur-Mer et l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme, représentées par Me Gwendoline Paul, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1602585 du 5 février 2019 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 10 juin 2016 du préfet de la Somme ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer dans l'attente de la régularisation du document en litige sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et d'enjoindre au préfet de corriger les mesures inutilement sécuritaires du plan ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'association est recevable à contester l'arrêté en litige, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif ;

- l'arrêté en litige est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière, en raison de l'absence de concertation, du défaut de recueil des avis obligatoires, de l'insuffisance de publicité préalable de l'enquête publique, de modifications substantielles apportées au projet après l'enquête publique et des insuffisances de la composition du dossier d'enquête publique ;

- il a méconnu le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau, dès lors que le plan gèle toute activité et tout aménagement sur le territoire des communes concernées ;

- la détermination du zonage du plan est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, en ce qu'elle est excessivement pessimiste et met gravement en danger le développement économique et touristique du secteur, en ce qu'elle présente des incohérences, en ce que la règle d'inconstructibilité en zone S1 est trop stricte, en ce que le zonage est disproportionné par rapport aux aléas et aux enjeux et excessif dans sa rigueur, en ce que la présence des digues et leur rôle ont été insuffisamment pris en compte, en ce qu'il n'a pas été tenu compte du phénomène d'ensablement des baies, en ce que le plan cause un préjudice financier par dévaluation du patrimoine, en ce que l'absence de références altimétriques crée des difficultés d'interprétation des zonages et en ce qu'il repose sur des hypothèses erronées et des choix de modélisation entraînant une surestimation significative des niveaux d'eau ;

- l'arrêté attaqué est illégal par voie de conséquence de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 10 mai 2010 ayant prescrit l'élaboration du plan, en l'absence d'accomplissement des mesures de publicité et de notification prescrites par les dispositions de l'article R. 562-2 du code de l'environnement.

Par un mémoire enregistré le 22 février 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

III – Par une requête enregistrée le 15 avril 2019 sous le n° 19DA00893 et un mémoire enregistré le 22 février 2021, non communiqué, le ministre de la transition écologique et solidaire demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1602586 du 5 février 2019 ;

2°) de rejeter la demande de l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier en raison d'une motivation insuffisante ;

- la méthode d'élaboration du plan de prévention des risques est basée sur des données objectives et sur leur extrapolation à un terme de 30 ou 100 ans qui n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ;

- la définition de la zone R n'a pas fait abstraction de la variabilité du phénomène de retrait du trait de côte, dans la mesure où l'analyse fondée sur les 50 dernières années est la plus représentative de la dynamique actuelle, et n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- le recul de 10 mètres s'explique par la surélévation probable du niveau marin sous

l'influence du changement climatique qui amplifie l'érosion côtière et n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 juin 2019, un mémoire complémentaire, enregistré le 24 janvier 2021, l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme, représentée par Me Jean-Marc Février, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'Etat de la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 26 janvier 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 22 février 2021 à 12 heures.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 ;
- le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 ;
- le décret n° 2013-4 du 2 janvier 2013 ;
- le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;
- 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. Jean-Pierre Bouchut, premier conseiller,
- les conclusions de M. Aurélien Gloux-Saliou, rapporteur public,
- et les observations de Me Jean-Marc Février, représentant l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme, et de Me Gwendoline Paul, représentant la commune de Boismont et autres.

Une note en délibéré présentée par la commune de Boismont et autres a été enregistrée le 23 mars 2021.

Considérant ce qui suit :

Sur la jonction :

1. Les requêtes n° 19DA00768 de l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre - Baie de Somme, n° 19DA00804 des communes de Boismont,

Favières, Fort-Mahon-Plage, Le Crotoy, Ponthoile, Quend, Rue, Saint-Quentin-en-Tourmont, Saint-Valéry-sur-Somme et Noyelles-sur-Mer et de l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme et enfin n° 19DA00893 du ministre de la transition écologique et solidaire sont relatives au même 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 Marquenterre-Baie de Somme et présentent à juger des questions semblables. Dans ces conditions, il y a lieu de les joindre pour y être statué par un seul arrêt.

Sur l'objet du litige :

2. Par un arrêté du 10 juin 2016, 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 Valery-sur-Somme.

3. Les communes et l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme relèvent appel du jugement n° 1602585 du 5 février 2019 par lequel le tribunal administratif d'Amiens a rejeté leur demande et le ministre de la transition écologique et l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme relèvent appel du jugement n° 1602586 du 5 février 2019 par lequel le tribunal administratif d'Amiens a annulé partiellement cet arrêté du 10 juin 2016.

Sur les conclusions de l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme :

4. Il ressort de la requête d'appel que cette association a entendu contester à la fois l'article 2 du jugement attaqué qui n'a pas admis son intervention et l'article 3 de ce jugement qui a rejeté les demandes des communes. Si l'association a qualité pour former appel contre cet article 2, il résulte de ce qui sera dit au point suivant qu'elle n'aurait pas eu qualité pour introduire elle-même la demande sur laquelle le jugement a statué, de sorte qu'elle n'est pas recevable à faire appel de l'article 3 de ce jugement et qu'elle doit donc être regardée à cet égard comme ayant présenté une intervention. Toutefois, celle-ci n'a pas été formée par mémoire distinct, en méconnaissance de l'article R. 632-1 du code de justice administrative, et ne peut donc pas être admise.

Sur la régularité du jugement n° 1602585 :

En ce qui concerne le refus d'admission de l'intervention de l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme devant le tribunal administratif :

5. En dépit d'une invitation du greffe à produire l'autorisation du conseil

d'administration accordée à son président requise par ses statuts pour ester en justice, l'association n'a produit devant le tribunal ni une telle autorisation ni une délibération de l'assemblée générale de l'association décidant d'ester en justice. C'est donc à bon droit et sans entacher d'irrégularité sa décision que le tribunal administratif a jugé que l'intervention de cette association ne pouvait pas être admise.

En ce qui concerne la motivation du jugement :

6. Il résulte des motifs mêmes du jugement que le tribunal administratif d'Amiens a expressément répondu aux moyens contenus dans les mémoires produits par les requérants. En particulier, le tribunal administratif, qui n'était pas tenu de répondre à tous les arguments avancés par les parties, n'a pas omis de répondre aux moyens tirés des irrégularités de la procédure d'adoption du plan en litige et a suffisamment motivé sa décision. Par suite, la commune de Boismont et autres ne sont pas fondées à soutenir que ce jugement serait entaché d'irrégularité.

Sur le moyen d'annulation retenu par le jugement n° 1602586 :

7. 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, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. / 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° ; / 3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; / 4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs (...)* ».

8. 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 en application du 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement 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.

9. Il ressort de l'étude réalisée par la société Créocéan sur laquelle s'est fondé l'Etat pour arrêter le plan en litige que les zones côtières en érosion sur le territoire des dix communes concernées par ce plan sont situées 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 a donc été délimité, dans ces seuls secteurs, une zone R soumise à l'aléa de recul du trait de côte dans laquelle l'inconstructibilité est la règle générale par voie de conséquence de l'irréversibilité de ce phénomène.

10. En premier lieu, l'évaluation du recul a été fondée sur l'analyse du trait de côte de 1935 à 2007, en tenant en particulier compte du phénomène d'érosion côtière observé depuis 1965 dans le secteur de Quend-Plage, à la vitesse moyenne de 60 centimètres par an, alors même que durant les vingt années précédentes le trait de côte avait avancé dans ce même secteur. L'aléa lié à l'érosion marine a été défini par le report du trait de côte à 100 ans au droit des zones ayant reculé depuis 1935, en utilisant des taux d'érosion annuels maximaux observés pendant une période d'au moins 20 ans sur ces secteurs côtiers et en les extrapolant sur les durées de trente et de cent ans. Pour prendre en compte le recul des falaises dunaires au cours des tempêtes, qui peut être très brutal, il a été ajoutée une distance supplémentaire de 10 mètres ainsi qu'une seconde distance de 10 mètres résultant de la surélévation globale du niveau marin sous l'influence du changement climatique.

11. Dans ces conditions, les circonstances invoquées que le risque de disparition des terrains résultant de ce recul ne devrait se réaliser, selon les estimations, qu'à long terme et qu'il aurait fallu retenir la période d'engrèvement antérieure pour fixer la vitesse annuelle de recul par extrapolation des données observées, ne permettent pas, à elles seules et en l'état actuel des connaissances, d'exclure ou de tenir pour incertain ou indirect le risque auquel est exposée la zone R inconstructible délimitée par la carte de zonage réglementaire du plan de prévention en litige, y compris les secteurs pour lesquels il a été estimé que ce risque se réalisera à échéance de 100 ans.

12. En deuxième lieu, un tel risque, lié à l'effondrement des terrains sableux dans la mer, et affectant nécessairement les constructions situées au-dessus, présente par lui-même, sans qu'y fasse obstacle sa réalisation estimée par extrapolation à une échéance comprise entre 30 et 100 ans des données observées depuis 1935 et pour une partie du secteur depuis 1965, une intensité justifiant que ces secteurs soient inclus dans la zone R.

13. Il résulte de ce qui précède que la délimitation de la zone réglementaire incluant ces secteurs ne saurait être regardée comme procédant d'une appréciation manifestement exagérée du risque de disparition des terrains lié au recul du trait de côte auquel ils sont exposés.

14. Le ministre de la transition écologique est ainsi fondé à soutenir, sans qu'il soit besoin d'examiner son moyen relatif à la régularité du jugement n° 1602586, que c'est à tort que, par ce jugement, le tribunal administratif a retenu le motif tiré d'une erreur manifeste d'appréciation pour annuler l'arrêté du 10 juin 2016, en tant qu'il a délimité une zone R correspondant aux espaces affectés par le recul du trait de côte.

15. Toutefois, il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés tant devant le tribunal administratif que devant la cour.

Sur la légalité externe de l'arrêté en litige :

En ce qui concerne la concertation et l'association des collectivités territoriales :

16. Aux termes de l'article L 562-3 du code de l'environnement : « *Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles. / Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés. / Après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé par arrêté préfectoral. Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer* ».

17. Aux termes de l'article R. 562-2 du même code : « *L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. (...) / (...) / Cet arrêté définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet. / Il est notifié aux maires des communes ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre du projet de plan* ».

S'agissant du respect des modalités de la concertation :

18. Il résulte de ces dispositions que l'auteur d'un recours tendant à l'annulation de la décision préfectorale approuvant un plan de prévention des risques naturels peut utilement invoquer l'irrégularité de procédure résultant de la méconnaissance des modalités de concertation définies par le préfet, mais ne peut utilement exciper de l'illégalité de la décision par laquelle le préfet a fixé ces modalités.

19. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du bilan de la concertation effectuée, que chaque phase d'étude a été présentée aux élus des communes concernées et qu'à l'issue des réunions qui se sont tenues les 30 avril 2010, 23 juin 2011, 5 juillet 2011, 24 avril 2013, 10 septembre 2014, 22 janvier 2015, 26 février 2015 et 5, 11 et 21 mai 2015, l'atlas cartographique été mis à la disposition de la population sur le site internet de la préfecture de la Somme, avec le compte-rendu de la réunion. Il n'est pas établi qu'aucun échange n'ait pu avoir lieu au cours de ces réunions. Une boîte de messagerie dédiée au plan de prévention des risques naturels a aussi été mise à la disposition des élus et du public afin de recueillir les observations et d'apporter des éléments de réponse aux questions relatives à l'étude du plan. Enfin, une réunion publique a été organisée le 10 février 2015 pour informer la population et les acteurs

économiques des résultats de l'étude des aléas, du zonage réglementaire et des orientations du règlement, avec la remise d'une plaquette d'information.

20. Les modalités de la concertation prévues par l'arrêté préfectoral du 10 mai 2010 ont ainsi été respectées. Alors que les requérants ne sauraient invoquer l'absence de mise en œuvre de mesures non prévues par cet arrêté, le moyen tiré de l'absence d'association et de concertation régulière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à l'élaboration du projet doit donc être écarté.

S'agissant du syndicat du parc naturel régional de la Baie de Somme :

21. Il ressort des pièces du dossier que le syndicat mixte de préfiguration du parc naturel régional de la Baie de Somme a été créé par un arrêté du préfet de la Somme du 20 juin 2013. Ce syndicat mixte, qui a ensuite pris la dénomination de syndicat mixte « Baie de Somme 3 vallées » par un arrêté préfectoral du 10 juillet 2015, est devenu compétent, aux termes de ses statuts, en matière de schéma de cohérence territoriale après la délimitation de ce schéma par un arrêté du préfet de la Somme du 28 mai 2015.

22. Or il résulte des dispositions précitées de l'article R. 562-2 du code de l'environnement que l'obligation d'association des établissements publics de coopération intercommunale à l'élaboration du projet ne vise que les syndicats mixtes qui exerçaient cette compétence avant la décision prescrivant l'élaboration du projet de plan. Dès lors, l'absence de notification de cette décision à ce syndicat mixte et, par suite, de son association n'a pu vicier la procédure.

En ce qui concerne la procédure consultative :

S'agissant des conseils régionaux :

23. Aux termes de l'article L. 4221-3 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté. / (...) / (...) Il concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire. / (...)* ».

24. Aux termes de l'article L. 4241-1 du même code dans sa rédaction alors en vigueur : « *Préalablement à leur examen par le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs : / (...) / 2° Au projet de plan de la région et à son bilan annuel d'exécution ainsi qu'à tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ; / 3° Aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ; / 4° Aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ; / 5° Aux orientations générales dans le domaine de l'environnement. / (...)* ».

25. Les dispositions précitées n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer la consultation du conseil régional et du conseil économique, social et environnemental régional sur un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles, qui n'a pas la nature d'une opération

intéressant le développement et l'aménagement régional. Par suite et en tout état de cause, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

S'agissant des établissements territoriaux de bassin :

26. D'une part, aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « *I. - Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : / 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; / 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; / (...) / 5° La défense contre les inondations et contre la mer ; / (...) / I bis. - Lorsqu'un projet visé aux 1°, 2° et 5° du I dépassant un seuil financier fixé par décret est situé dans le périmètre d'un établissement public territorial de bassin visé à l'article L. 213-12, le préfet saisit pour avis le président de cet établissement. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable ».*

27. Un plan de prévention des risques naturels prévisibles ne constitue pas un projet de travaux au sens des dispositions précitées.

28. D'autre part, aux termes de l'article L. 566-10 du code de l'environnement : « *Les établissements publics territoriaux de bassin mentionnés à l'article L. 213-12 assurent à l'échelle du bassin ou sous-bassin hydrographique de leur compétence la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations ».*

29. Aux termes de l'article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les institutions ou organismes interdépartementaux sont librement constitués par deux ou plusieurs conseils départementaux de départements même non limitrophes ; ils peuvent également associer des conseils régionaux ou des conseils municipaux. (...) ».*

30. Aux termes de l'article L. 213-12 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *I. - Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. / Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. (...) / II. - Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à*

L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du I bis de l'article L. 211-7 du présent code. / Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation ».

31. Il ne résulte d'aucune des dispositions précitées qu'un projet de plan de prévention des risques naturels doit être soumis à l'avis d'un établissement public territorial de bassin ou d'une institution interdépartementale.

32. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'absence de consultation de l'établissement territorial de bassin de la Somme et de l'institution interdépartementale Pas-de-Calais/Somme pour l'aménagement de la vallée de l'Authie reconnue établissement territorial de bassin Authie par arrêté préfectoral du 11 septembre 2006 doit être écarté.

En ce qui concerne le dossier soumis à enquête publique :

S'agissant des cotes altimétriques :

33. Aux termes de l'article L. 123-12 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le dossier d'enquête publique comprend, outre l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale, lorsqu'elle est requise, les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. (...)* ».

34. Aux termes de l'article R. 123-8 du même code : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : / 1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale et son résumé non technique, et, le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement visée au I de l'article L. 122-1 ou au IV de l'article L. 122-4, ainsi que l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme ; / (...)* ».

35. Aux termes de l'article R. 562-3 du même code : « *Le dossier de projet de plan comprend : / 1° Une note de présentation (...) ; / 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 (...)* ».

36. Les dispositions citées aux points 7, 33, 34 et 35 n'ont eu ni pour objet ni pour effet d'imposer que les documents graphiques des plans de prévention des risques naturels prévisibles comportent des cotes altimétriques.

37. En tout état de cause, la cartographie des risques comportait en l'espèce de manière explicite la détermination des zones dans lesquelles seraient appliqués les différents règlements ainsi que les délimitations des zones, de sorte que la mention des cotes altimétriques de chaque terrain n'était pas indispensable à la compréhension du document par le public.

S'agissant de l'évaluation environnementale :

38. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : *« I. - Font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II à 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, les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets : / (...) / IV. - Un décret en Conseil d'Etat définit les plans, schémas, programmes et documents visés aux I et III qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. / (...) ».*

39. Aux termes de l'article R. 122-17 du même code dans sa rédaction alors en vigueur: *« I. - Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant faire l'objet d'une évaluation environnementale sont énumérés ci-dessous : (...) / II. - Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas sont énumérés ci-dessous : / 2° (...) plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code ; / (...) ».*

40. Cependant, l'introduction des plans de prévention des risques naturels prévisibles dans le tableau prévoyant qu'ils sont soumis à une évaluation environnementale résulte de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012, modifié par le décret du 2 janvier 2013, dont l'article 7 dispose : *« A l'exception de celles résultant du 9° du tableau annexé au I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, les dispositions issues des articles 1^{er} à 4 s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2013. / Toutefois, elles ne sont pas applicables aux projets de plan, schéma, programme ou document de planification pour lesquels l'avis d'enquête publique ou de mise à disposition du public a été publié à cette date, ni aux chartes de parcs naturels régionaux dont l'élaboration ou la révision a été prescrite à cette date par délibération du conseil régional en application des dispositions du I de l'article R. 333-5 du code de l'environnement, ni aux projets de plans de prévention des risques prescrits avant cette date en application des articles R. 515-40 et R. 562-1 du même code ou de l'article L. 174-5 du code minier ».*

41. Il résulte de ces dispositions combinées, d'une part, que les plans de prévention des risques naturels prévisibles ne sont pas soumis à une évaluation environnementale à caractère systématique, d'autre part, que le plan de prévention des risques naturels en litige ayant été prescrit par un arrêté préfectoral du 10 mai 2010, en application de l'article R. 562-1 de l'environnement, n'était pas à cette date susceptible de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas.

42. Dès lors, l'absence d'évaluation environnementale n'a pas entaché d'irrégularité la procédure d'adoption du plan par l'arrêté préfectoral litigieux.

43. Puisqu'en vertu du 1° du I de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, l'évaluation des incidences du plan sur les sites Natura 2000 n'est obligatoire que pour les documents devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le moyen tiré de l'absence de cette évaluation dans le dossier d'enquête publique doit également être écarté.

En ce qui concerne la publicité de l'enquête publique :

44. Aux termes de l'article R. 562-8 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 123-6 à R. 123-23, (...). / (...)* ».

45. Aux termes de l'article R. 123-6 du même code alors en vigueur : « *La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Cette durée ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois (...) / Toutefois, par décision motivée (...) le président de la commission d'enquête peut, après information de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, prolonger celle-ci pour une durée maximale de trente jour (...) / Sa décision (...) est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, par un affichage réalisé dans les conditions de lieu prévues au II de l'article R. 123-11 ainsi que, le cas échéant, par tout autre moyen approprié. / (...)* ».

46. Aux termes de l'article R. 123-11 du même code dans sa rédaction alors en vigueur: « *I. - Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. / II. - L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. / Pour les projets (...) Pour les plans et programmes (...) / Cet avis est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci. / (...) III. - En outre, dans les mêmes conditions de délai et de durée, et sauf impossibilité matérielle justifiée, le responsable du projet procède à l'affichage du même avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet. / (...)* ».

47. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 24 août 2015, le préfet de la Somme a prescrit l'ouverture d'une enquête publique sur le plan de prévention des risques de submersion marine et d'érosion littorale « Marquenterre Baie de Somme » devant se tenir du 28 septembre au 2 novembre 2015 inclus.

48. En premier lieu, un avis d'enquête a été publié dans les journaux « L'action agricole picarde » et « Le courrier picard » des 11 septembre et 2 octobre 2015, dans les délais prévus par les dispositions précitées de l'article R. 123-11 du code de l'environnement. Un avis de prolongation de l'enquête publique jusqu'au 28 novembre 2015 a été publié dans les éditions des deux mêmes journaux des 23 octobre et 6 novembre 2015, soit avant la date initialement prévue

pour la fin de l'enquête. Le projet ne présentant pas les caractéristiques d'un projet d'importance nationale, aucune publication dans deux journaux à diffusion nationale n'était requise.

49. En deuxième lieu, la prolongation de la durée de l'enquête publique a également été portée à la connaissance du public par voie d'affichage dans les mairies des dix communes sur le territoire desquelles s'applique le plan en litige et dans différents endroits d'affichage public sur le territoire de chacune de ces communes. Si les communes et l'association appelantes soutiennent que l'affichage n'était pas visible et lisible des voies publiques ni conforme aux caractéristiques et dimensions visées par le code de l'environnement, elles ne l'établissent pas.

50. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que 1216 observations ont été présentées durant cette enquête publique.

51. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'irrégularité des formalités de publicité de l'enquête publique doit être écarté.

En ce qui concerne les modifications apportées au projet après l'enquête :

52. Aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « (...) / II. - *Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. (...)* ».

53. Il résulte de ces dispositions qu'il est possible de modifier les caractéristiques du projet à l'issue de l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête.

54. Si les communes et l'association appelantes produisent un document réalisé par l'Etat mentionnant la liste des modifications qui ont été apportées au projet soumis à l'enquête publique, il ressort de leur analyse que les modifications mineures apportées à différents documents n'ont pas modifié l'économie générale du plan de prévention des risques, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de soumettre à nouveau le projet à une enquête publique.

55. Le moyen tiré du caractère substantiel des modifications apportées au projet après l'enquête publique, nécessitant une nouvelle enquête doit, par suite, être écarté.

Sur la légalité interne de l'arrêté en litige :

56. Il appartient aux autorités compétentes, lorsqu'elles élaborent des plans de prévention des risques naturels, d'apprécier les aléas et dangers auxquels sont exposées les zones qu'ils délimitent, en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques encourus par les personnes et les biens.

57. Le juge de l'excès de pouvoir, d'une part, exerce un contrôle restreint sur le périmètre et la délimitation des zones d'un plan de prévention des risques technologiques, d'autre part, exerce un entier contrôle des mesures prescrites par un plan de prévention des risques technologiques.

En ce qui concerne les données d'entrée :

58. En premier lieu, si l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme soutient qu'il aurait fallu tenir compte des données du marégraphe de Boulogne-sur-Mer et non de celui de Dieppe, le niveau marin du premier étant inférieur d'un mètre par rapport à celui du second, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la carte de niveaux extrêmes de pleine mer pour une période de 100 ans établie par le service hydrographique et océanographique de la marine, que les niveaux d'eau constatés à Dieppe sont les plus proches de ceux du secteur concerné par le plan de prévention des risques en litige.

59. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que le préfet ait commis une erreur de fait en se référant au niveau constaté par le marégraphe de Dieppe.

60. En deuxième lieu, si l'association appelante soutient que la différence de niveau entre Dieppe et le secteur considéré n'est pas de 30 ou 70 centimètres mais que cette différence est nulle selon une thèse de doctorat publiée en 2015, il ressort de l'étude réalisée par la société Créocéan à la demande de l'Etat que la différence de niveau retenue « résulte d'une modélisation [de l'évènement de 1984] effectuée notamment du point de vue de l'amplification de niveau entre le marégraphe de Dieppe et le secteur de Saint-Valéry-sur-Somme où des observations de niveau sont disponibles. Le niveau atteint donné par le modèle à Dieppe est de l'ordre de 6,30 mètres NGF et de 6,90 mètres NGF à Saint-Valéry-sur-Somme. Les niveaux recensés pendant l'évènement sur les quais de Saint-Valéry-sur-Somme sont de 6,70 mètres à 7,30 mètres NGF ». De plus, l'observation recensée à Dieppe en 1984 donne une surcote de 1,30 mètre soit 6,25 mètres NGF tandis qu'à Saint-Valéry-sur-Somme les quais Blavet et Jeanne d'Arc sont submergés par 30 centimètres d'eau soit un niveau marin compris entre 6,70 mètres et 7,30 mètres NGF alors que la digue Mercier au Crotoy de 7 mètres MGF a été submergée. Enfin, il ressort de cette même étude que lors de la tempête Xynthia du 2 février 2010, la hauteur de pleine mer mesurée à Dieppe a été de 6,02 mètres NGF tandis que le niveau d'eau observé à Saint-Valéry-sur-Somme a été de l'ordre de 6,50 mètres NGF.

61. Alors que l'étude réalisée par la société Créocéan sur laquelle le plan litigieux est fondé apparaît plus circonstanciée et documentée que la thèse de doctorat susmentionnée, il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que le préfet ait commis une erreur de fait en estimant la différence de niveau d'eau centennal entre le port de Dieppe et le secteur en cause.

En ce qui concerne les niveaux d'eau retenus pour un évènement centennal :

62. Il ressort de la même étude réalisée par la société Créocéan, à partir de laquelle les niveaux d'eau retenus par le plan en litige ont été calculés, que l'aléa de submersion marine nécessite la détermination d'un évènement de référence défini en termes de couple houle/niveau marin générant les submersions les plus importantes, que l'évènement retenu doit être l'évènement le plus pénalisant en termes de submersion marine, que le niveau marin de base à

retenir pour déterminer l'événement de référence doit être calculé en retenant le plus haut niveau entre les deux événements suivants : l'événement historique le plus fort connu ou l'événement centennal calculé à la côte et enfin que ce niveau marin doit intégrer la surcote liée à l'action des vagues.

63. En l'espèce, l'événement le plus fort connu a été celui de la submersion marine survenue les 24 et 25 novembre 1984 pour lesquels les conditions météorologiques et des données précises ont été recueillies, les autres événements connus ne comportant pas de données précises ou complètes. La détermination de l'événement de référence centennal a été réalisée à partir de modélisations numériques mises en place sur la partie orientale de la Manche avec des points de validation de la marée astronomique concernant les marégraphes de Dieppe, Cherbourg et Boulogne-sur-Mer. Pour déterminer la cote maximale du niveau d'eau d'un événement centennal, il a aussi été pris en compte, dans le modèle de simulation, l'influence du vent et la pression atmosphérique. Les résultats obtenus ont été comparés aux niveaux d'eau observés dans la baie d'Authie, à Dieppe ou à Saint-Valéry-sur-Somme en 1984 et en 2010. L'étude a relevé que les simulations réalisées étaient cohérentes avec les observations recueillies. Enfin, après modélisation de la contribution des vagues au phénomène de submersion marine, l'étude a montré que celle-ci n'est pas significative dans la plupart des secteurs, à l'exception de l'entrée du port du Crotoy où le surplus de hauteur d'eau en résultant est de 1,50 mètre et du secteur de Quend Fort-Mahon où ce surplus est d'un mètre.

64. Les niveaux de référence à l'horizon 2100 retenus à l'issue des simulations de submersion marine ainsi réalisées vont de la cote de 7,55 mètres NGF à l'ouest de la baie d'Authie à la cote de 7,95 mètres NGF à Saint-Valéry-sur-Somme, un niveau de référence étant retenu pour chacun de huit secteurs déterminés par cette étude.

64. En premier lieu, si l'association appelante relève que les niveaux de hauteur d'eau retenus ont été largement différents entre le nord et le sud du territoire couvert par le plan, il résulte de ce qui vient d'être dit que la simulation sur laquelle le plan est fondé a effectivement conduit à une différence significative des valeurs de niveau d'eau centennal entre le nord et le sud, sans toutefois que cette différence ne révèle une erreur dans la modélisation à laquelle il a été recouru.

65. En deuxième lieu, si les communes et l'association appelantes soutiennent, à partir d'une étude qu'elles ont fait réaliser, que le choix de la modélisation effectuée par la société Créocéan a conduit à des surélévations excessives des niveaux d'eau qui seraient réellement atteints, elles ne l'établissent pas par cette étude qui ne comporte elle-même aucune modélisation de l'événement retenu.

66. En troisième lieu, si les requérantes critiquent l'effacement de la digue des Mollières en estimant que la ruine de l'ouvrage de protection avant l'événement ne répond pas aux principes édictés par le guide méthodologique relatif à l'établissement de plans de prévention des risques du littoral, l'étude réalisée pour l'Etat a relevé une défaillance spécifique à cette digue caractérisée par un mauvais état général et une submersion sur plus de 50 % de son linéaire par une épaisseur d'eau de plus de 20 centimètres entraînant sa ruine.

67. En quatrième lieu, si les requérantes soutiennent que l'entretien et le renforcement des digues principales et secondaires réduiraient l'impact d'une éventuelle submersion marine en freinant ou en arrêtant la progression de l'eau, l'étude réalisée par la société Créocéan a pris en

compte les ouvrages de protection en relevant que le territoire est encadré par deux estuaires peu à très peu profonds, comportant des linéaires très importants du trait de côte et un domaine très étendu avec de multiples rangées d'ouvrage dont certains sont très longs. Dès lors que des épaisseurs d'eau supérieures à 20 centimètres sont susceptibles de recouvrir tous ces ouvrages, y compris les digues de second rang, lors de l'évènement centennal à l'horizon 2100, il a été pris en compte, par principe, la possible défaillance ou dégradation des ouvrages à l'aide d'une modélisation dynamique de génération de brèches dans les digues de protection. La route départementale 940, qui fait office d'ouvrage de protection, comporte d'ailleurs déjà des brèches permettant le passage des animaux.

68. En cinquième lieu, les allégations des appelantes non étayées par une modélisation selon lesquelles, d'une part, la hauteur d'eau dans la baie va s'abaisser au fur et à mesure de la submersion par l'effet du transfert des eaux vers les terres, en se référant à l'exemple de l'anse de l'Aiguillon, d'autre part, les digues de second rang vont amoindrir les volumes entrants ne sont pas de nature à remettre en cause les résultats issus des études effectuées par la société Créocéan.

69. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que le préfet, notamment en ce qu'il n'a pas retenu l'existence des digues et ouvrages de protection pour évaluer les effets de la submersion marine, ait commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation des niveaux d'eau qu'il a retenus.

En ce qui concerne le phénomène d'amortissement de la submersion marine :

70. D'une part, si les appelantes soutiennent que, lorsque le territoire terrestre est significativement submergé, le niveau d'eau s'abaisse progressivement au droit des terres submergées et que la submersion marine n'est alors pas égale à la projection sur le territoire terrestre du niveau d'eau à la côte, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le phénomène ainsi allégué puisse avoir une incidence de nature à entacher d'erreur manifeste d'appréciation les niveaux d'eau retenus par le plan en litige.

71. D'autre part, si les appelantes soutiennent que le bureau d'études Créocéan aurait souhaité étudier l'incidence éventuelle d'un phénomène d'amortissement sur le niveau atteint en cas de submersion importante des terres, il ne ressort pas des pièces du dossier que le choix méthodologique fait par l'Etat de ne pas procéder à cette analyse complémentaire ait entaché la délimitation des zones d'une appréciation manifestement erronée.

En ce qui concerne les effets de l'ensablement des baies :

72. L'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme estime qu'il aurait fallu tenir compte du phénomène d'ensablement, qu'elle estime durable, prévisible et irréversible, pour tenir compte des hauteurs d'eau et des paramètres de calcul que sont la houle et la surcote liées aux vagues.

73. Il ressort toutefois des pièces du dossier qu'il a été tenu compte de l'ensablement dans les baies en considérant notamment que la contribution des vagues à la submersion marine n'était pas significative pour cette raison. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que

l'ensablement des baies à l'horizon 2100 allégué par les appelantes puisse avoir une influence sur le niveau d'eau atteint à l'intérieur des terres en cas de submersion marine, de sorte que la délimitation des zones fixées par le plan soit entachée pour cette raison d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne le zonage réglementaire :

74. Aux termes de l'article L. 562-4 du code de l'environnement : « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme* ».

75. Aux termes de l'article R. 562-3 du même code : « *Le dossier de projet de plan comprend : « (...) / 3° Un règlement précisant, en tant que de besoin : / a) Les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ; / b) Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° du II de l'article L. 562-1 et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° de ce même II. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour celle-ci* ».

76. S'agissant du risque de submersion marine, la note de présentation du plan de prévention des risques a mentionné comme il a été dit ci-dessus, après avoir déterminé l'évènement de référence, les différents niveaux d'eau retenus pour chaque secteur des dix communes, nécessaires à l'étude de l'aléa. Pour définir cet aléa, l'Etat s'est notamment fondé sur une description topographique du terrain naturel et une représentation des routes et des digues ainsi que sur l'ensemble des ouvrages répertoriés en tant qu'ouvrages de protection.

77. Le croisement des enjeux et de quatre niveaux d'aléa a conduit le règlement du plan à distinguer quatre zones (S1 à S4) affectées par le risque de submersion marine. Une zone dénommée bande de précaution (BP) a, en outre, été définie par le règlement du plan, en arrière des digues et des remblais constituant des structures jouant un rôle de protection et faisant obstacle à l'écoulement, pour tenir compte du danger résultant des hauteurs et des vitesses d'écoulement en cas de rupture ou de submersion de ces ouvrages.

78. En premier lieu, les communes et l'association appelantes soutiennent que l'inclusion des secteurs à aléa modéré en zone S2 pour la submersion marine des zones urbaines à l'horizon 2100 ainsi que la superficie urbaine importante classée en zones S1 et S2 sont inacceptables et que la détermination de ces zones est ainsi entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

79. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que les quatre niveaux d'aléa ont été déterminés en fonction de la hauteur d'eau et de la vitesse d'écoulement maximal en prenant en compte notamment les zones d'accélération dans lesquelles les capacités de déplacement d'un enfant ou de personnes non sportives sont fortement réduites voire nulles. Or les cotes de référence à l'horizon 2100 qui vont de 7,15 mètres à 7,95 mètres de niveau NGF pour des terrains qui sont situés à quelques mètres d'altitude seulement ont conduit à inclure dans les zones S1 et S2 des superficies dans lesquelles la hauteur d'eau sera d'au moins 50 centimètres

avec une vitesse d'écoulement d'au moins 0,25 mètre par seconde.

80. Dans ces conditions, au regard de l'enjeu d'absence d'aggravation des risques pour la protection des vies humaines, le préfet n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en retenant les secteurs d'aléa modéré dans la zone S2 ainsi qu'une superficie urbaine importante en zones S1 et S2.

81. En deuxième lieu, les communes et l'association appelantes reprochent au plan de ne pas être compatible avec les projets de développement des communes, considèrent que l'application inconditionnelle des recommandations du guide méthodologique aboutit à un zonage disproportionné et excessif dans sa rigueur et estiment que la prise en compte des enjeux liés à l'économie du territoire est insuffisante.

82. A supposer même que le moyen ainsi invoqué soit opérant, d'une part, les communes et l'association appelantes ne mentionnent aucun projet économique qui serait entravé par les dispositions du plan de prévention des risques et d'autre part, l'atteinte liée aux conséquences économiques du plan n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif de non aggravation des risques pour les vies humaines, prévu par les dispositions législatives de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

En ce qui concerne le règlement du plan :

83. D'une part, le règlement du plan a figé à la date de son approbation, dans les zones S1 et S2, la situation des constructions et des installations existantes, notamment touristiques, sous réserve de l'autorisation de quelques extensions limitées, de quelques constructions ou installations nouvelles dans des limites déterminées et de la mise aux normes des bâtiments.

84. D'autre part, dans ces mêmes zones, le règlement du plan a imposé aux constructions et activités existantes la création dans les cinq ans d'un refuge au-dessus de la cote de référence comprenant un dispositif d'évacuation en partie supérieure et n'a autorisé les comblements des parcelles non bâties en dent creuse situées en centre urbain que sous réserve que le premier niveau de plancher soit situé au-dessus de la cote de référence.

85. Il résulte de ce qui précède que les mesures ainsi prévues étaient, à la date de leur édicton, proportionnées aux risques encourus en cas de submersion marine. En les édictant, le préfet n'a donc pas fait une inexacte application des dispositions précitées.

En ce qui concerne le préjudice patrimonial :

86. Alors que le plan de prévention des risques vaut servitude d'utilité publique et doit, en vertu de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, être annexé au plan local d'urbanisme de chaque commune, il résulte des termes de la loi du 2 février 1995 éclairés par ses travaux préparatoires, ultérieurement codifiée aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement, que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

87. Il résulte de ce qui précède que les communes et l'association appelantes ne sont pas fondées à invoquer utilement, à l'appui de leurs conclusions d'excès de pouvoir à l'encontre du plan en litige, une atteinte manifestement disproportionnée au patrimoine des propriétaires et résidents sur le territoire concerné par le plan.

En ce qui concerne la gestion de la ressource en eau :

88. Si les communes appelantes réitérent en appel leur moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement qui pose le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau, elles n'apportent pas en appel d'éléments nouveaux de fait ou de droit de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le tribunal administratif sur ce moyen, qu'il a écarté comme inopérant au point 19 de son jugement n° 1602585. Par suite, il y a lieu, par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges, de l'écartier.

Sur l'exception d'illégalité de l'arrêté du 10 mai 2010 :

89. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

90. Les communes et l'association appelantes soutiennent que l'arrêté préfectoral du 10 mai 2010 ayant prescrit l'étude du plan de prévention des risques est illégal faute d'avoir été notifié aux maires des communes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale, d'avoir été affiché pendant un mois et d'avoir été publié au recueil des actes administratifs de l'État dans le département ainsi que dans un journal diffusé dans le département, et que cette illégalité entache, par la voie de l'exception, la légalité de l'arrêté du 10 juin 2016 ayant approuvé le plan de prévention des risques en litige.

91. Toutefois, les conditions dans lesquelles l'arrêté du 10 mai 2010 a été notifié ou publié sont sans influence sur sa légalité. En tout état de cause, le moyen ainsi, qui s'appuie sur des allégations non établies, n'a pas été assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Dans ces conditions, il doit être écarté.

92. Il résulte de tout ce qui précède, d'une part, que le ministre de la transition écologique est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'article 1^{er} du jugement n° 1602586 du 5 février 2019, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 10 juin 2016 en tant qu'il délimitait une zone R correspondant aux espaces affectés par le recul du trait de côte, d'autre part, que la commune de Boismont et autres et l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par les jugements du 5 février 2019, le tribunal administratif a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation totale de l'arrêté du 10 juin 2016.

93. Par voie de conséquence, les conclusions des communes et de l'association appelantes tendant à ce qu'il soit sursis à statuer à des fins de régularisation du plan, celles à fins d'injonction et celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme n'est pas admise.

Article 2 : L'article 1^{er} du jugement n° 1602586 du 5 février 2019 du tribunal administratif d'Amiens est annulé.

Article 3 : Les demandes de la commune de Boismont et autres et de l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme présentées devant le tribunal administratif d'Amiens et leurs requêtes d'appel sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Me Jean-Marc Février pour l'association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre-Baie de Somme, à Me Gwendoline Paul pour les communes de Boismont, de Fort Mahon, le Crotoy, Favières, Ponthoile, Saint-Quentin-en-Tourmont et pour l'association de défense des intérêts des communes impactées par le PPRN Marquenterre-Baie de Somme, à la commune de Quend, à la commune de Rue, à la commune de Saint-Valéry-sur-Somme, à la commune de Noyelles-sur-Mer, à l'association ADPAR Marquenterre Baie de Somme et à la ministre de la transition écologique.

Copie en sera transmise pour information au préfet de la Somme.

Délibéré après l'audience publique du 16 mars 2021 à laquelle siégeaient :

- M. Marc Heinis, président de chambre,
- Mme Claire Rollet-Perraud, président-assesseur,
- M. Jean-Pierre Bouchut, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 avril 2021.

Le président de la formation de jugement,

Signé : M. HEINIS

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la 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 arrêt.

Pour expédition conforme,
Le greffier en chef,
Par délégation,
Le greffier,

Christine Sire