

REPUBLIQUE FRANCAISE

Rennes, le 12/06/2017

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

3, contour de la Motte
CS 44416

35044 RENNES Cedex

Téléphone : 02.23.21.28.28

Télécopie : 02.99.63.56.84

1700261-1

Greffre ouvert du lundi au vendredi de
9 h 00 à 12 h 30 - 13 h 30 à 16 h 15

ASSOCIATION DE DEFENSE

BENEDICTINE

12 rue de la Badiolais

35114 SAINT-BENOIT-DES-ONDES

Dossier n° : 1700261-1

(à rappeler dans toutes correspondances)

ASSOCIATION DE DEFENSE BENEDICTINE c/

PREFECTURE D'ILLE-ET-VILAINE

Vos réf. : arrêté 25/08/2016 PPR Marais de Dol

COMMUNICATION D'UN MEMOIRE EN DEFENSE

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous communiquer copie d'un mémoire en défense présenté par la partie suivante: PREFECTURE D'ILLE-ET-VILAINE, dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

L'original de ce document est accompagné de 12 pièce(s) dont vous trouverez, ci-joint, copie(s).

Dans le cas où ce mémoire appellerait des observations de votre part, celles-ci devront être produites en 3 exemplaires. La production de copies des observations est dispensée dans le cadre d'un dossier faisant l'objet d'une communication électronique au moyen de Télérecours.

Afin de ne pas retarder la mise en état d'être jugé de votre dossier, vous avez tout intérêt, si vous l'estimez utile, à produire ces observations aussi rapidement que possible.

Le cas échéant, les pièces accompagnant vos observations devront être numérotées, énumérées sur un bordereau d'accompagnement et fournies en autant d'exemplaires.

L'état de l'instruction de ce dossier peut être consulté avec le code d'accès confidentiel sur le site internet <http://sagace.juradm.fr>.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le greffier en chef
ou par délégation le greffier,

P. MINET



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

Direction départementale des Territoires et de la Mer

SG
Secrétariat Général

Rennes, le - 9 JUIN 2017

Le Préfet de la Région Bretagne,
Préfet d'Ille-et-Vilaine

Affaire suivie par : Mme Élisabeth LEROY
Mme Fanny SACHET

à

Tél : 02.90.02.31.23 / 02.90.02.34.23
Mai : elisabeth.leroy@ille-et-vilaine.gouv.fr

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les Conseillers
composant le Tribunal Administratif de
Rennes
3, contour de la Motte
CS 44416
35044 RENNES Cedex

Objet : Affaire Association de Défense Bénédictine (A.D.B.) c/ PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

Réf. : Instance n°1700261

Par transmission en date du 1^{er} février 2017, vous avez bien voulu me communiquer une copie de la requête sommaire, complétée par un mémoire complémentaire transmis le 22 mars 2017, formée par l'Association de Défense Bénédictine (A.D.B.) dans le cadre de l'instance enregistrée sous le numéro mentionné en référence.

En réponse, j'ai l'honneur de vous faire connaître les observations que ces documents appellent de ma part.

I - RAPPEL DES FAITS ET PROCÉDURE DE LA CAUSE

Par arrêté n°2016-20077, en date du 23 juillet 2010 (*pièce adverse n° 5, requête sommaire*), j'ai prescrit l'élaboration du plan de prévention des risques de submersion marine (PPRSM) du Marais de Dol.

Le PPRSM, aux fins de protection des personnes et des biens, délimite les zones exposées au risque et détermine les mesures de prévention nécessaires en fonction de l'aléa et des impacts résiduels en cas de submersion marine.

L'élaboration des plans de prévention des risques naturels a été renforcée suite à la tempête Xynthia. Celle-ci avait eu des conséquences humaines et matérielles dramatiques. Cinquante-trois personnes ont péri en France et soixante-dix neuf ont été blessées, sans compter les nombreux dommages matériels et la paralysie de l'activité économique de la région, notamment l'agriculture et la conchyliculture. Les rapports d'étude sur cette catastrophe avaient mis en évidence les carences des documents d'urbanisme dans le secteur le plus touché.

Le Morgat – 12, rue Maurice Fabre – CS 23167 – 35031 RENNES Cedex

① : 02 90 02 32 00 - ② : ddim@ille-et-vilaine.gouv.fr - Ouverture au public : 9h -12h / 14h - 17h (16h le vendredi)

Avant Xynthia, le risque de submersion marine n'était pas analysé de façon autonome et relevait du régime juridique plus général des plans de prévention des risques d'inondations. La mission interministérielle sur la tempête Xynthia avait mis en exergue de « *sérieuses carences sur le plan local de la politique nationale de prévention des risques naturels* », avec des « *zones où le risque a été nié et n'a pas été pris en compte, ce qui a entraîné non seulement des dégâts aux biens, mais par-dessus tout des pertes de vies humaines* ».

Les communes des côtes atlantiques les plus touchées par la tempête Xynthia n'étaient pas dotées de plan de prévention des risques d'inondation. Sur le littoral vendéen, seules les communes de L'Aiguillon-sur-Mer et de La Faute-sur-Mer avaient élaboré un projet de plan, tandis qu'en Charente-Maritime, ni la communauté d'agglomération de La Rochelle, ni les communes de Charron et Esnandes, où des décès ont malheureusement été déplorés, n'avaient prescrit de Plan de Prévention des Risques (PPR).

Face à ces constats, l'État a décidé de renforcer les politiques de prévention des risques de submersion marine par débordement ou défaillances d'ouvrages, en mettant en place des plans de prévention spécifiques au risque de submersion marine.

La circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux émanant de la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, identifie les territoires exposés devant prioritairement être couverts par un tel plan.

Cette circulaire liste les communes dont la couverture par un PPRSM est prioritaire du fait de leur soumission à un aléa de submersion marine, et ce, afin de limiter les risques pour les personnes et les biens exposés. Parmi les 300 communes identifiées, 23 se situent en Ille-et-Vilaine, dont Saint-Malo, pour laquelle un PPRSM spécifique a été prescrit le 8 avril 2010. Les 22 autres communes listées comme prioritaires en Ille-et-Vilaine, toutes localisées dans le Marais de Dol, ont un PPRSM qui a été prescrit le 23 juillet 2010. Sont couvertes par ce PPRSM les communes de Baguer-Pican, Châteauneuf d'Ille-et-Vilaine, Cherrueix, Dol de Bretagne, Hirel, La Fresnais, La Gouesnière, Le Vivier sur Mer, Lillemer, Miniac-Morvan, Mont-Dol, Pleine-Fougère, Plerguer, Roz-Landrieux, Roz-sur-Couesnon, Saint-Benoit-des-Ondes, Saint-Broladre, Saint-Georges de Gréhaigne, Saint-Guénoux, Saint-Marcen, Saint-Méloir-des-Ondes et Saint-Père-Marc-en-Poulet.

Suite à l'arrêté de prescription du PPRSM du Marais de Dol du 23 juillet 2010, plusieurs années d'élaboration et de travail de la part des services de l'État en charge des risques naturels dans le département d'Ille-et-Vilaine ont été nécessaires. Le projet de PPRSM a été déposé le 12 octobre 2015 puis transmis aux différents organismes et collectivités concernés pour consultation. Une dizaine de Comités de concertation locale se sont réunis entre février 2012 et août 2015 et plusieurs consultations formelles des communes et des différentes structures locales concernées ont été effectuées.

Le 18 janvier 2016, j'ai pris un arrêté d'ouverture d'enquête publique. Cette enquête, prévue initialement du 15 février au 25 mars, a été prolongée jusqu'au 13 avril 2016 par arrêté du 14 mars 2016.

Trois réunions publiques se sont tenues sur le territoire, entraînant une forte mobilisation et la participation importante du public à l'enquête.

La commission d'enquête, composée de trois commissaires enquêteurs, a remis son rapport le 15 juin 2016 et a prononcé des conclusions favorables à la mise en place du PPRSM (*pièce adverse n°2, mémoire ampliatif*).

Elle avait néanmoins émis certaines réserves que j'ai décidé de prendre en compte et qui ont été intégrées dans la version finale. Ces réserves portaient notamment sur la nécessité d'une meilleure connaissance des caractéristiques géotechniques de la digue Duchesse Anne. Un arrêté préfectoral de prescription de cette étude a été pris le 27 juillet 2016 (pièce n°1), conformément à cette recommandation, celle-ci devant être réalisée avant 2018. Il convient cependant de souligner que cette réserve de la commission d'enquête sur ce manque de connaissances ne conditionnait en aucune manière l'approbation du PPRSM mais prévoyait seulement qu'il puisse être révisé si l'évolution des connaissances le justifiait.

Ainsi, j'ai légalement pu approuver le PPRSM du Marais de Dol, par arrêté en date du 25 août 2016, publié au recueil des actes administratifs d'Ille-et-Vilaine le 16 septembre 2016 (*pièce adverse n° 3, requête sommaire*).

L'Association de Défense Bénédictine (A.D.B.) a déposé un recours gracieux, auprès de mes services, le 12 octobre 2016 demandant l'abrogation de cet arrêté d'approbation (*pièce adverse n°4, requête sommaire*). L'association a été informée, par courrier en date du 24 novembre 2016 (*pièce adverse n° 7, requête sommaire*), qu'une suite favorable ne pouvait être réservée à son recours gracieux.

Par une requête sommaire, datée du 18 janvier 2017, et transmise par votre Tribunal le 20 janvier 2017, l'A.D.B. demande l'annulation de cet arrêté d'approbation du PPRSM du Marais de Dol pour ce qui concerne la commune de Saint-Benoît-des-Ondes. Cette requête a été complétée par un mémoire complémentaire daté du 16 mars 2017 et transmis par votre Tribunal le 22 mars 2017.

C'est dans cette perspective que je produis le présent mémoire en défense.

II – DISCUSSION

A) A titre principal, sur l'irrecevabilité de la requête

La présente requête méconnaît différentes conditions de recevabilité que votre Tribunal n'aura pas manqué de soulever, au besoin même d'office. En effet, sa présentation ne respecte pas les dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative. En outre, elle présente un défaut d'intérêt à agir de l'association. Par ailleurs, l'attention de votre Tribunal sera portée sur l'altération de certaines pièces produites par la requérante.

1- Sur le non-respect des dispositions de l'article R411-1 du code de justice administrative

L'article R. 411-1 du Code de justice administrative dispose que la requête « *contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge* ».

En l'espèce, la requête présente des éléments factuels, sans les confronter au droit, à quelques exceptions près. La plupart des arguments avancés par la requérante n'est pas étayée par un fondement juridique.

Or le Conseil d'État a statué dans un arrêt du 30 décembre 2002 (CE, 30 décembre 2002, n° 224413, Me Chavinier) :

Qu'il « est nécessaire que le fondement juridique de la demande soit formulé de façon suffisamment précise, à peine d'irrecevabilité ».

De même, la Haute Juridiction avait estimé dans une décision n° 99201, dite « Association des délégués et auditeurs du CNAM », rendue le 29 octobre 1976 :

Qu'« une requête qui ne comporte pas la motivation requise par l'article R. 87 [actuel article R. 411-1 du code de justice administrative] avant l'expiration du délai de recours est entachée d'une irrégularité manifeste qui habilite la juridiction saisie à la rejeter ».

La jurisprudence a, en outre, précisé, concernant les conclusions de la requête, qu'elles devaient être formulées de manière suffisamment précise à peine d'irrecevabilité (CE, 19 février 1965, n° 59347, *Féd. des synd. CFTC des travaux publics*).

En l'espèce, les conclusions de la requérante ne sont pas précisément formulées. En effet, l'A.D.B. demande d'abord à votre Tribunal « d'annuler l'arrêté querellé », puis elle achève son argumentaire en réitérant sa demande d'annulation et précise qu'elle « vous demande donc de procéder à l'annulation de l'arrêté [...] pour ce qui concerne son application sur la commune de Saint-Benoît-des-Ondes ». Ses conclusions sont pour le moins approximatives quant à la portée de l'annulation qu'elle demande à votre Tribunal. Aucun éclaircissement n'est apporté par le mémoire ampliatif produit dans lequel elle vous demande « de procéder à l'annulation de l'arrêté de Monsieur le Préfet d'Ille-et-Vilaine du 25 août 2016 portant approbation du PPRSM du Marais de Dol et son règlement annexe, pour ce qui concerne notamment son application sur la commune de Saint-Benoît-des-Ondes ».

Il en ressort que votre Tribunal ne pourra que constater que la requête n'est pas motivée et que ses conclusions ne sont pas formulées de manière suffisamment précise et, en conséquence, déclarer irrecevable ladite requête.

2- Sur l'absence d'intérêt à agir et le non respect de l'article R431-4 du code de justice administrative

L'A.D.B. n'est pas recevable à former un recours contre l'arrêté préfectoral du 25 août 2016.

En effet, depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, l'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme dispose que :

« Une association n'est recevable à agir contre une décision que si le dépôt de ses statuts est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

La volonté du législateur était de limiter l'activisme associatif jugé parfois excessif et porteur d'insécurité juridique.

La jurisprudence actuelle prévoit que l'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme ne concerne que les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols (CE, n° 319238, 1^{er} juillet 2009, *Association « La Fourmi vouvillone »*).

Néanmoins, l'objectif est bien la lutte contre les associations de circonstances qui se forment uniquement dans le but de contester une décision précise. La jurisprudence a pris le relai du mouvement initié par le législateur visant à réduire cette pratique.

L'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme a déjà été appliqué aux modifications de statuts d'une association postérieures à l'affichage d'une demande de permis de construire.

En effet, la cour administrative d'appel de Versailles, 10 décembre 2015, n° 13VE02031, a statué que :

« L'association "Garches est à vous" ne justifiait pas, à la date d'affichage en mairie de Garches de la demande de permis de construire présentée par la SARL MDH, d'un intérêt pour agir à l'encontre de l'arrêté attaqué du 12 avril 2011 au vu de ses statuts alors déposés en préfecture ; que les appelantes sont, dès lors, fondées à soutenir que les dispositions précitées de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme faisaient, à ce titre, obstacle à la recevabilité de sa demande ».

Les modifications des statuts d'association qui interviennent après la publication de la décision contestée ne peuvent pas être prises en compte. Cette évolution de jurisprudence est salutaire puisque, dans le cas contraire, il suffirait d'une simple modification statutaire, connaissance prise d'un projet d'urbanisme, pour rendre recevable l'action d'une association aux buts jusqu'alors étrangers aux intérêts éventuellement lésés par le projet. L'intention du législateur était effectivement de restreindre les effets de la jurisprudence libérale d'alors en limitant les recours des associations de circonstances.

Il est donc demandé à votre Tribunal de conjuguer cette évolution jurisprudentielle tangible avec la volonté du Conseil d'État de rapprocher le régime des plans de prévention des risques au droit commun de l'urbanisme. Il a ainsi pu juger qu'un plan de prévention puisse être assimilé à un document d'urbanisme pour l'application de l'article R.600-1 (CE ; 3 décembre 2001, n°236910, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie*), et de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme (CE, avis, 12 juin 2002, n°244634, *Préfet de la Charente-Maritime*).

En l'espèce, l'association a modifié ses statuts par une déclaration de modification datée du 6 octobre 2016 (*pièce adverse n°1 requête sommaire*) donc postérieurement à la publication de l'arrêté d'approbation du PPRSM du Marais de Dol qui, elle, est intervenue le 16 septembre 2016. C'est donc la version initiale des statuts qui doit être retenue. Or cette version initiale, déclarée le 18 mars 2016 à la sous-préfecture de Saint-Malo, ne permettait pas à l'association d'agir contre le PPRSM (*pièce n°2*).

En effet, un article 14 a été rajouté aux statuts initiaux de l'A.D.B. par la modification du 6 octobre 2016 prévoyant que « *le Président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous les pouvoirs et devoirs à cet effet. Il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association tant en première instance qu'en appel et qu'en pourvoi en cassation devant toutes les juridictions compétentes*

La version initiale des statuts ne conférait aucun pouvoir de représentation, ni qualité pour agir au Président de l'A.D.B. En vertu de ses statuts initiaux, l'association n'était pas en mesure de saisir le juge ou d'accomplir des actes de procédure contentieuse. L'article R.431-4 du code de justice administrative prévoit en effet que « *Les requêtes et les mémoires [hormis les cas où le recours à un avocat est obligatoire] doivent être signés par leur auteur et, dans le cas d'une personne morale, par une personne justifiant de sa qualité pour agir*

Lorsqu'une personne morale, telle qu'une association, décide d'ester en justice, ses statuts doivent prévoir la personne ou l'organe collégial qui a qualité pour agir en justice au nom de celle-ci ou prévoir les modalités de désignation de cette personne. En cas de silence des statuts, seul l'organe délibérant (assemblée générale ou conseil d'administration) est compétent pour décider des actions à exercer et pour habiliter une personne physique à ester en justice en son nom (voir en ce sens une décision du Conseil d'État du 3 février 1993, n°125528 et n°125572).

À défaut d'une personne ou d'un organe désigné par les statuts, l'action en justice peut être exercée par une personne ayant reçu mandat exprès d'agir en justice par les organes de la personne morale.

Or, en l'espèce, les statuts initiaux de l'A.D.B. ne prévoient pas la personne ou l'organe collégial ayant qualité pour agir en justice en son nom et, à la date de la publication de la décision contestée, aucun mandat émanant de l'assemblée délibérante de l'A.D.B. n'avait été prévu pour agir en justice.

Votre Tribunal ne pourra, en conséquence, que constater que la requête de l'A.D.B. est irrecevable.

Si, malgré les arguments avancés précédemment, votre Tribunal venait à reconnaître l'intérêt à agir de l'association, il sera démontré que ses statuts s'opposent à une demande d'annulation totale de l'arrêté d'approbation du PPRSM du Marais de Dol. L'A.D.B. serait, en effet, seulement compétente pour demander l'annulation partielle de l'arrêté d'approbation contesté puisque ses statuts circonscrivent son action à la seule commune de Saint-Benoît-des-Ondes.

Pour exemple, ceci a été confirmé par la jurisprudence administrative à propos d'une demande d'annulation de délibération approuvant un plan local d'urbanisme. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 27 juin 2013, n°11BX00899, *Comité de quartier Croix de Pierre* a exposé :

« Qu'en égard à ses statuts, le comité de quartier Croix de Pierre n'a intérêt à agir contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme modifié de Toulouse qu'en tant qu'elle concerne le quartier qu'il a pour vocation de défendre ».

Il en ressort que, au-delà de l'imprécision de ses conclusions sur la portée de l'annulation qu'elle réclame, l'association n'a pas intérêt à agir pour demander l'annulation totale de l'arrêté d'approbation du PPRSM du Marais de Dol. Seule son annulation partielle (correspondant au territoire de la commune) peut être demandée.

3- Sur l'altération de pièces produites

L'attention de votre Tribunal doit être attirée sur l'altération de certaines des pièces produites par la requérante. La pièce adverse n°6, produite en annexe du mémoire ampliatif, est intitulée dans le bordereau des pièces « *Expertise du projet de PPRSM des Marais de Dol d'avril 2015* ». Cette pièce devrait donc être la copie du rapport d'expertise du projet de PPRSM des Marais de Dol joint au dossier d'enquête publique et auquel la requérante a eu accès.

Or il devra être relevé, et s'il y a lieu y apporter les conséquences appropriées, que ce rapport a été altéré. Certaines pages du rapport de la commission d'enquête ont été insérées parmi les pages du rapport d'expertise original.

Ainsi, à deux reprises, la page du rapport d'expertise est précédée de la page du rapport d'enquête publique ayant la même numérotation, faisant illusion que les informations contenues dans le deuxième rapport font partie intégrante du premier (*voir les pages 54 et 56 de la pièce adverse n°6*). Ce montage nuit à la correcte compréhension de l'affaire litigieuse, et devait être mis en évidence.

Il convient également de signaler à votre Tribunal que certaines pièces produites à l'appui du mémoire ampliatif de la requérante, notamment les pièces n° 2 (pages 20 ; 21; 30; 51) et n°6 (pages 4 ; 19) ont été largement annotées. Cela porte atteinte à l'originalité des documents produits. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État du 23 mars 1984, n°34893, selon laquelle le juge « *n'était tenu ni d'analyser ces annotations dans les visas, ni d'en examiner le détail dans les motifs de son jugement* » ; votre Tribunal ne tiendra pas compte de ces annotations.

B) À titre subsidiaire, sur le rejet de la requête pour défaut de fondement

Si, par extraordinaire, votre Tribunal venait, malgré tout, à admettre la recevabilité de la requête, je ferais valoir les arguments suivants :

1- Sur la prétendue illégalité externe

➤ Sur le moyen tiré de l'incompétence des agents de la DDTM

L'association avance que le « *service de l'État est par ailleurs pointé comme ne disposant pas de la formation requise par les deux experts désignés du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) pour évaluer, « la géotechnique des digues et de dégradation des ouvrages de protection »* ».

Le CGEDD, dans son rapport d'expertise, met en effet en avant le manque de données disponibles sur l'état et le potentiel de protection de la digue. Néanmoins, cette lacune dans la connaissance de la structure du corps de la digue n'est pas due à un manque de formation des agents de la DDTM en charge de l'élaboration du PPRSM, mais est générale et incombe à la spécificité de la digue de la Duchesse Anne. Ce manque de données a été identifié et solutionné par l'arrêté préfectoral portant modification de l'article 3 de l'arrêté préfectoral du 2 février 2011 relatif à la Digue de la Duchesse Anne sur les communes de Saint-Méloir-des-Ondes, Saint-Benoit-des-Ondes, Hirel, Le Vivier sur mer, Cherueix, Saint-Broladre, Roz-sur-Couesnon et Saint-Georges de Gréhaigne du 27 juillet 2016. L'article 1 de cet arrêté fait obligation à :

« *L'association syndicale des Diges et Marais de Dol [de faire] réaliser une étude géotechnique afin de mieux connaître la nature des matériaux constitutifs de la digue de la Duchesse Anne, leur répartition spatiale, leurs caractéristiques mécaniques et leurs paramètres d'état* ».

Quoi qu'il en soit, l'absence de donnée disponible n'avait pas à geler l'élaboration du PPRSM. En effet, la jurisprudence administrative a déjà pu affirmer que l'existence d'une digue, dont les caractéristiques et les modalités d'entretien ne sont pas précisées, ainsi que d'un dispositif d'évacuation des eaux en cas de submersion, ne permet pas de remettre en cause l'inconstructibilité d'un secteur naturel (TA Poitiers, 23 juin 2005, Jacquemin, PPR d'Oléron). De même, le Conseil d'État, dans son arrêt Batimalo, n° 390853, du 23 mars 2016, a posé le principe selon lequel « *Il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, en l'état des données scientifiques disponibles, ce risque de submersion* ».

La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que les agents de la DDTM ne disposaient pas des données suffisantes, et de la compétence nécessaire, pour établir le projet de PPRSM.

➤ **Sur les moyens tirés des prétendus vices de forme et de procédure liés à l'enquête publique**

• ***Sur la prétendue illisibilité des documents joints au dossier d'enquête publique***

L'A.D.B. dénonce le fait que « *l'enquête publique n'aura pas permis de répondre aux interrogations des populations concernées en mettant à disposition des cartes claires et lisibles* ». La requérante estime également que les documents graphiques joints au dossier d'enquête publique n'ont pas permis, en l'espèce, « *à chaque propriétaire concerné d'identifier avec précision les parcelles concernées* ».

L'article R.562-3 du code de l'environnement dispose que :

« *Le dossier de projet de plan comprend [...]2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L562-1* », à savoir « *les zones exposées aux risques* » et « *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* ».

En l'espèce, le dossier de projet de PPRSM du Marais de Dol comprend, conformément à ces dispositions, plusieurs documents graphiques. Chacun de ces documents est présenté, compte tenu de la grande superficie du projet (12 000 ha) de la même manière, à savoir, une première carte d'ensemble présentant un découpage en dalles du territoire, puis les planches correspondant à chacune de ces dalles. Chaque planche est établie à l'échelle 1/5000ème.

Il sera démontré, ci-après, à votre Tribunal que les documents graphiques joints au dossier d'enquête publique respectent les exigences jurisprudentielles en la matière.

L'association invoque larrêt du Conseil d'Etat du 7 novembre 2010, n° 337755, qui, certes, affirme que les documents graphiques des PPRN doivent « *être suffisamment précis pour permettre de déterminer les parcelles concernées* », mais qui poursuit, sans que cela ne soit relevé par la requérante :

« *Que [les dispositions du code de l'environnement] n'ont, toutefois, ni pour objet ni pour effet d'imposer que ces documents fassent apparaître eux-mêmes le découpage parcellaire existant* ».

En l'espèce, le découpage cadastral est absent de l'atlas « *zonage réglementaire* » (pièce n°3) mais il apparaît clairement sur l'atlas « *enjeux* » (pièce n°4) joint au dossier d'enquête publique.

Or une approche globale des documents doit être adoptée. Il a, en effet, été admis (à propos d'une étude hydraulique réalisée à l'occasion d'un classement de parcelles en zone inondable) que l'inintelligibilité de l'étude puisse être palliée par le versement au dossier d'autres documents permettant une meilleure compréhension (CAA Marseille, 21 août 2015, n°13MA03436). Dans la présente affaire, si l'atlas « zonage réglementaire » ne permet pas, à lui seul, aux propriétaires d'identifier leur parcelle, l'atlas « enjeux », comprenant le parcellaire, versé au dossier d'enquête publique, permet d'y pallier et de comprendre l'impact du projet soumis à observations.

De même, dans une autre espèce aux faits similaires à la présente affaire, la cour administrative d'appel de Bordeaux par un arrêt du 30 juin 2008, n° 05BX01345, a jugé que :

« Si les commissaires enquêteurs ont relevé que les plans étaient « difficilement lisibles à la parcelle », il ressort des pièces du dossier que les plans soumis au public ont été établis au 1/5000ème à partir des planches cadastrales utilisées par les communes pour leurs documents d'urbanisme ; qu'en tout état de cause, l'échelle choisie permettait de se faire une idée précise des secteurs affectés par le zonage propre au plan de prévention ; que, de plus, la société requérante n'établit nullement que lesdites « erreurs » ou « imprécisions » étaient d'une nature ou d'une ampleur telle qu'elles aient pu avoir pour effet d'induire en erreur le public ».

Cette solution pourra être transposée au cas d'espèce compte tenu de l'échelle similaire utilisée.

Il en ressort que les documents graphiques joints au dossier d'enquête publique du PPRSM du Marais de Dol de Bretagne ont été correctement établis. Ceci a d'ailleurs été confirmé par le rapport d'enquête publique qui précise que « le découpage parcellaire et les constructions sont clairement identifiés sur la carte des enjeux » (page 16 pièce adverse n°2, *mémoire ampliatif*).

Il est de jurisprudence constante que si le projet est compréhensible dans son ensemble, il ne sera pas frappé d'irrégularité. Le moyen tiré de l'illisibilité des documents graphiques n'est donc pas fondé.

De surcroît, la constatation d'un vice de forme ou de procédure dans l'élaboration du plan de prévention des risques naturels n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'arrêté d'approbation du PPRSM.

Il est désormais bien établi, et ce depuis un arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033 :

Qu'« un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'ilégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

La Jurisprudence établie, à propos de la lisibilité des documents graphiques est souple, de sorte que le juge apprécie l'ampleur des imprécisions contenues dans le dossier soumis à enquête publique et vérifie leur impact sur la bonne compréhension du public mais ne sanctionne pas automatiquement ces défauts (CAA Marseille, 2 avril 2010, *Ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer*, n° 09MA03186).

Par ailleurs, la jurisprudence *Danthony* de 2011 a été appliquée spécifiquement aux vices de formes et de procédure touchant les enquêtes publiques.

Un arrêt du Conseil d'État du 3 juin 2013 opère cette adaptation et précise que :

« S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement précédemment citées, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative » (CE, 3 juin 2013, n°345174).

En l'espèce, le public a pu utilement être informé et a largement usé de cette prérogative, pour prouver le nombre d'observations recueillies lors des réunions. Le rapport d'enquête publique précise d'ailleurs que « les commissaires enquêteurs ont tenu 43 séances de permanence et reçu plus de 450 personnes. Ils ont expliqué le projet, renseigné les habitants en les aidant à localiser leur propriété sur les cartes et en leur présentant les dispositions du règlement ». Ce rapport confirme que « toutes les personnes qui se sont présentées ont été reçues par un commissaire enquêteur et renseignées » (voir page 16 de la pièce adverse n°2, *mémoire ampliatif*).

L' « atteinte caractérisée » de l'article 7 de la Charte de l'environnement, alléguée par l'A.D.B., devra en conséquence être écartée.

Il en ressort donc que, si votre Tribunal venait à constater l'illisibilité des documents graphiques versés à l'enquête publique malgré les arguments avancés, elle ne devrait cependant pas conduire à l'illégalité de l'arrêté d'approbation contesté.

- **Sur l'effectivité de la concertation avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la communication du bilan de celle-ci dans le dossier d'enquête publique**

La requérante affirme qu'« aucune preuve matérielle n'est apportée par la DDTM 35 quant à la communication effective des avis des Personnes Publiques Associées (PPA) lors de l'enquête publique ».

La DDTM d'Ille-et-Vilaine a signifié, à juste titre, à l'A.D.B., par mail du 8 février 2017 (pièce adverse n° 4, *mémoire ampliatif*) puis par courrier du 6 mars 2017 (pièce adverse n° 5, *mémoire ampliatif*) que « l'élaboration des plans de prévention de submersion marine ne prévoit pas la consultation réglementaire des Personnes Publiques Associées (PPA) ».

Le terme de Personnes Publiques Associées est réservé par le code de l'urbanisme aux procédures d'élaboration ou de modification des plans locaux d'urbanisme ou des schémas de cohérence territoriale.

L'A.D.B. estime qu'il ressort des articles R.562-7 et R.562-8 du code de l'environnement une obligation de communication des avis des PPA lors de l'enquête publique.

Or l'article R.562-7 du code de l'environnement dispose que :

« Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan ».

L'article R.562-8 du même code prévoit que :

« Les avis recueillis en application des trois premiers alinéas de l'article R.562-7 sont consignés ou annexés aux registres d'enquête dans les conditions prévues par l'article R.123-17 ».

Les articles du code de l'environnement invoqués par l'A.D.B. n'exigent donc pas une consultation des PPA mais seulement celle des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des EPCI concernés.

Cette modalité de concertation a été effectuée conformément aux dispositions de l'article R.562-2 du code de l'environnement qui exige que l'arrêté préfectoral de prescription du PPR définisse les modalités de cette concertation. En effet, l'article 4 de l'arrêté de prescription du PPRSM du Marais de Dol du 23 juillet 2010 établit que « *la concertation prévue par la circulaire du 3 juillet 2007 se déroulera lors des réunions d'un comité de suivi réunissant les services de l'Etat, les représentants des communes et du syndicat mixte du pays de Saint Malo, [...]* ».

En l'espèce, le projet de PPRSM a bien été soumis à l'avis des conseils municipaux des communes concernées par le plan, la commune de Saint-Benoît-des-Ondes ne fait pas exception. La requérante fait d'ailleurs à plusieurs reprises référence, dans son mémoire ampliatif, aux observations émises par le conseil municipal de la commune, preuve qu'il a bien été consulté.

L'arrêté litigieux d'approbation du PPRSM du 25 août 2016, liste, par ailleurs, dans ses visas, l'ensemble des communes et structures dont les avis ont été recueillis, qu'ils soient favorables ou défavorables. De plus, la note de présentation de l'enquête publique concernant la procédure PPRSM, jointe au dossier d'enquête publique, répertorie et date l'ensemble des consultations, réunions de comité de concertation locale, et réunions publiques qui se sont tenues en amont de l'enquête publique (pièce n°5).

Conformément à l'article R.562-8 du code de l'environnement précité, l'ensemble de ces avis ont été consignés et annexés au dossier d'enquête publique sous le libellé « *bilan de la concertation* ». Là encore, l'association y fait référence à plusieurs reprises dans sa requête sommaire puis dans son mémoire ampliatif, elle ne peut donc pas nier y avoir eu accès.

En l'espèce, la concertation a été suffisante et le public a été correctement informé. En effet, le Conseil d'État, ainsi que les juridictions d'appel, estiment que tel est le cas lorsque le projet de PPR donne lieu à la tenue de nombreuses réunions d'information et d'échanges de correspondances (CE, 14 février 2007, n°290327, Communauté de communes de Blangy Pont-l'Evêque Intercom ; CAA Marseille, 9 décembre 2010, n° 08MA03526). Dans l'affaire litigieuse, dix comités de concertations locales et de nombreux échanges de courriers ont eu lieu avec les collectivités, le compte rendu de toutes ces réunions et courriers ont été intégrés au bilan de la concertation joint au dossier d'enquête publique.

Le public a également été informé, toujours grâce au bilan de la concertation, des principales interrogations formulées lors de celle-ci.

Il ressort de ce qui précède que le projet de PPRSM n'était pas soumis à l'avis des PPA, mais s'est conformé aux exigences de concertation et de communication du bilan de celle-ci lors de l'enquête publique prévues par le code de l'environnement. Sur ce point, l'irrégularité soulevée par la requérante n'est pas fondée.

Si votre Tribunal venait, malgré les arguments précédemment avancés, à considérer que la concertation n'aurait pas été régulièrement mise en œuvre, il conviendra, là encore, d'appliquer la jurisprudence du Conseil d'État « *Danthony* » de 2011.

Une irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'ilégalité de la décision prise à la suite de celle-ci que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elle a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

- ***Sur le caractère non contraignant des avis émis lors de la concertation***

La requérante dénonce le fait que les avis des communes et des EPCI n'auraient pas été suivis et que l'arrêté litigieux aurait été établi sans qu'il en ait été tenu compte.

Or il est de jurisprudence constante que les avis émis lors de la concertation des communes et des EPCI ne sont pas contraignants. Les maires et élus peuvent donner leurs avis quant au zonage et aux prescriptions retenus dans le projet de plan mais ces avis, qui ne sont pas des avis conformes, ne lient ni les services instructeurs ni l'autorité décisionnaire compétente.

La CAA de Nantes a, dans ce sens, statué :

Qu'un « plan de prévention des risques naturels prévisibles n'est arrêté suivant une procédure régulière que si les différents services ou autorités compétents ont été mis à même de se prononcer sur le projet, (...) que les réponses recueillies dans le cadre de cette consultation ne revêtent pas le caractère d'avis conforme » (CAA Nantes, 31 janv. 2006, n°04NT01472, Assoc. Synd. agricole des propriétaires fonciers de l'Anjou).

De même, il a été jugé que :

« Le préfet n'étant pas lié par les avis des communes, la circonstance que le projet de PPR soumis à enquête publique et le PPR approuvé ne concordent pas avec leurs avis est sans incidence sur la légalité du PPRI » (TA Nice 11 janvier 2007, n°05-05486, M.LoX confirmé en appel par CAA Marseille, 18 décembre 2009, n°07MA00887, M.Edmond A).

➤ **Sur le rapport de la commission d'enquête**

- *Sur le moyen tiré de l'absence de signature du rapport de la commission d'enquête*

La requérante dénonce que « *le rapport de la commission d'enquête désignée par le Préfet d'Ille-et-Vilaine n'a pas été signé par ses trois auteurs rendant caduques ses conclusions* ».

Cette affirmation est erronée. Si la copie du rapport d'enquête publique, à laquelle se réfère l'A.D.B., mise en ligne sur le site de la préfecture d'Ille-et-Vilaine, ne fait pas apparaître les signatures des membres de la commission d'enquête publique, la version originale de ce rapport a bien été signée par ses trois auteurs (pièce n°6). L'arrêté d'approbation du PPRSM du Marais de Dol pouvait donc valablement faire référence à ce rapport.

Qui plus est, et comme indiqué précédemment, il est désormais de jurisprudence bien établie que les vices de formes et de procédures n'entachent d'illégalité un acte que s'ils ont privé les intéressés d'une garantie ou qu'ils ont influencé le sens de la décision (CE, 23 décembre 2011, 335033, *Danthony*).

En l'espèce, l'absence de signature de la copie mise en ligne du rapport d'enquête publique n'a pas pu influencer le sens de la décision d'approbation du PPRSM. L'absence de signature n'a pas non plus privé de garantie les intéressés puisqu'ils étaient informés de l'identité et de la composition de la commission d'enquête.

- *Sur le moyen tiré de la prétendue erreur de pagination du rapport d'enquête publique,*

L'association avance que « *l'absence de chronologie cohérente dans la pagination du document ne peut générer qu'un doute sérieux sur sa composition effective et définitive (voir par exemple le saut de pages p 40 à ...111?)* ».

Or, le "saut de page" identifié par la partie adverse résulte du découpage du fichier électronique en deux parties. Les pages 40 à 111 sont la synthèse des observations portées à la connaissance de la commission d'enquête. Cette information est précisée dans le sommaire du rapport d'enquête publique où il est indiqué qu'à partir de la page 40 du rapport se trouvent les « *tableaux d'enregistrement des observations recueillies pendant l'enquête publique* ».

Ce tableau a été mis à la disposition du public et est accessible sur le site de la préfecture d'Ille-et-Vilaine, aux côtés du rapport de la commission d'enquête, des annexes et de l'avis et conclusion de l'enquête, sous la rubrique « *tableau des observations* ».

Si la clarté de la pagination était perfectible, elle n'entache pas pour autant la légalité de l'arrêté d'approbation du PPRSM du Marais de Dol. La jurisprudence du Conseil d'État « *Danthony* » précédemment exposée trouve également à s'appliquer ici. Le saut de page, n'a pas influencé le sens de la décision d'approbation et aucune garantie n'a été supprimée.

- ***Sur le caractère non contraignant du rapport d'enquête publique***

La requérante soulève que plusieurs réserves que la commission d'enquête aurait émises dans le rapport d'enquête publique n'auraient pas été suivies.

Il est admis que l'avis de la commission d'enquête n'a pas de portée contraignante. Le préfet n'est pas lié par la position de la commission d'enquête et il peut approuver le PPR malgré un avis défavorable (CAA Marseille, 20 juin 2013, n°11MA03421 ; CAA Marseille, 19 mai 2005, n°02MA01244). *A fortiori*, un avis favorable émis avec réserve ne lie pas non plus le préfet. Je pouvais donc légalement approuver le PPRSM du Marais de Dol malgré les réserves émises par la commission d'enquête.

2- Sur la prétendue illégalité Interne

A titre introductif, il convient de rappeler qu'en matière de PPR, le contrôle exercé par le juge sur la délimitation du périmètre et le zonage est un contrôle restreint du fait du pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités administratives pour l'élaboration de ces plans (CE 22 mai 1996, *Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier*, n° 162745, et plus récemment à propos d'un plan de prévention des risques technologiques : CE, 12 octobre 2016, n° 390489, 393935, 396884, 396885). Ce contrôle restreint conduit ainsi le juge administratif à relever seulement les erreurs graves, flagrantes, que même un profane pourrait percevoir. Il sera démontré à votre Tribunal qu'aucune erreur de cette nature n'a été commise en l'espèce.

- ***Sur le prétendu détournement de procédure***

La requérante avance en tant que moyen d'illégalité interne un détournement de procédure en ce que la procédure du plan de prévention des risques littoraux n'aurait pas été respectée.

Le détournement de procédure consiste en l'utilisation d'une procédure au détriment d'une autre afin de parvenir au même résultat mais dans des conditions plus aisées et est assimilé par le juge à un détournement de pouvoir.

En l'espèce, la requérante se contente de tirer une liste d'arguments sous le libellé « *détournement de procédure* », sans dire en quoi la procédure utilisée ne serait pas conforme à celle exigée pour l'élaboration des plans de prévention des risques de submersion marine.

Or la charge de la preuve d'un détournement de procédure et plus généralement d'un détournement de pouvoir, auquel il est assimilé, appartient à celui qui l'allègue. De tels détournements ne se présument pas, ils doivent ressortir des pièces du dossier. Si le requérant n'établit pas de manière formelle que l'acte attaqué a été pris pour une fin étrangère à l'intérêt public, ou que le détournement de pouvoir n'est pas établi, le moyen doit être écarté (CE 24 mars 1950, *Lassalle, Lebon 189* ; CE, 9 avril 1999, n°201853, *Société The Coca-Cola Company*). Une telle preuve n'est pas rapportée en l'espèce, de sorte que le moyen tiré du détournement de procédure n'est pas fondé.

Moyen d'autant plus mal fondé en l'espèce puisque la procédure d'élaboration des PPRSM, fixée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et par le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, a été régulièrement suivie.

➤ **Sur la prétendue absence de prise en compte par le PPRSM du Marais de Dol des informations recueillies dans le Territoire à Risques Importants d'inondation (TRI) de Saint-Malo - Baie du Mont Saint-Michel**

La requérante conteste le PPRSM du Marais de Dol et estime « *qu'il n'est pas fondé pour la Baie du Mont Saint-Michel en général et pour la commune de Saint-Benoît-des-Ondes en particulier, au regard notamment des observations recueillies dans le TRI de Saint-Malo par la DREAL* ».

L'A.D.B. cite à l'appui de cet argument un extrait du rapport du service prévention des pollutions et des risques de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) présentant la cartographie des surfaces inondables et les risques d'inondation concernant Saint-Malo et la Baie du Mont Saint-Michel (*pièce adverse n°13, requête sommaire*).

Cet extrait précise que les « *épisodes de submersion sont devenus plus rares depuis le début du 20ème siècle* ». Néanmoins, il n'exclut pas une « *reprise des phénomènes de submersion par débordement* » compte tenu des prévisions d'augmentation du niveau marin dans les décennies à venir.

Au-delà de ce constat, il convient de différencier les démarches relatives aux Territoires à Risques Importants d'inondation (TRI) de celles relatives au PPRSM.

Les TRI sont des territoires où se concentrent des enjeux exposés au risque inondation. Les TRI ont été identifiés dans le cadre de la Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'inondation (SNGRI) mise en place suite à la transposition de la directive européenne n°2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

En France, après évaluation préliminaire des risques inondations, 122 TRI ont été définis par arrêtés préfectoraux couvrant environ 2500 communes.

Au niveau de chaque bassin hydrographique, un Plan de Gestion des Risques Inondations (PGRI) décline la SNGRI, et à l'échelle de chaque TRI, une Stratégie Locale de Gestion des Risques Inondation (SLGRI) est précisée. Chaque SLGRI doit être cohérente avec le PGRI dont elle relève sur son bassin.

Un PGRI a été élaboré pour la période 2016-2021 pour le bassin Loire-Bretagne. Il fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondations et les moyens d'y parvenir, et vise à réduire les conséquences humaines et économiques des inondations.

En Ille-et-Vilaine, deux TRI ont été identifiés par arrêté préfectoral n°12.255 du 26 novembre 2012 établissant la liste des TRI du bassin Loire-Bretagne : le TRI Vilaine de Rennes à Redon en raison des risques de débordement de la Vilaine et de certains de ses affluents et le TRI Saint-Malo - Baie du Mont Saint-Michel en raison de l'aléa submersions marines. Saint Benoît-des-Ondes figure au nombre des communes concernées par le TRI Saint-Malo - Baie du Mont Saint-Michel (*pièce n°7*).

S'agissant de l'articulation de ces différents documents, la loi Grenelle II a modifié le code de l'environnement en son article L.562-1 VI qui prévoit désormais que :

« Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L566-7 ».

Le rapport établi entre PPRSM et PGRI est donc un rapport de compatibilité et non de conformité. En l'espèce, la requérante ne démontre pas en quoi le PPRSM serait incompatible avec les dispositions du PGRI établi pour le bassin Loire-Bretagne. Les observations recueillies dans le TRI de Saint-Malo, citées par la requérante, sont, par ailleurs, tout à fait cohérentes avec celles qui ont conduit à l'approbation du PPRSM du Marais de Dol. La note de présentation de l'enquête publique précitée confirme que « *Conformément aux dispositions de l'article L562-1-VI du code de l'environnement, le projet de PPRSM est compatible avec le Plan de gestion des risques inondation du bassin Loire Bretagne, approuvé par arrêté préfectoral du 23 novembre 2015* ».

➤ Sur la prétendue atteinte illégale au droit de propriété

La requérante invoque le fait que l' « *arrêté et le règlement qui y figure en annexe, portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété garantie par les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, par son caractère uniforme et injustifié sur la commune de Saint-Benoît-des-Ondes en classant la quasi-totalité des terrains et des biens des particuliers en zones bleue et rouge* ».

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen invoqué par la requérante dispose que :

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment (...) ».

La lettre même de l'article prévoit une limitation possible du droit de propriété. Le droit de propriété n'a pas été établi comme un droit absolu.

La Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme (C.E.D.H.) prévoit elle aussi des limitations possibles. L'article 1^{er}, alinéa 1, du protocole additionnel n°1 à la C.E.D.H. prévoit que :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

Les dispositions de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la C.E.D.H. ne portent pas atteinte aux droits que possèdent les États d'éditer les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

Il ressort des différents textes consacrant le droit de propriété que pour pouvoir admettre une limitation au droit de propriété, il faut qu'elle soit justifiée par l'intérêt général et prévue par la loi. Ces deux conditions sont bien respectées en l'espèce.

La limitation du droit de propriété invoquée est due, en l'espèce, à l'intervention d'un plan de prévention des risques.

Or il est constant qu'un tel plan, une fois approuvé, vaut servitude d'utilité publique. L'article L.562-4 du code de l'environnement le prévoit explicitement :

« Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique ».

De plus l'article L.562-1 du même code prévoit explicitement que ces plans puissent prévoir des interdictions et des prescriptions en fonction du risque, limitant ainsi le droit d'usage des propriétaires sur leur terrain. La source de cette limitation du droit de propriété est donc bien une source légale, introduite par la loi n°95-101 du 2 février 1995 codifiée dans le code de l'environnement.

Au-delà du caractère d'utilité publique reconnu par le code de l'environnement aux plans de prévention, la jurisprudence a également admis l'intérêt général que revêtaient de tels plans, notamment la protection de la salubrité et de la sécurité publique.

« La limitation stricte de l'urbanisation et de l'accroissement de la vulnérabilité des biens dans les zones inondables présente un caractère d'intérêt général et justifie que puissent être déclarées inconstructibles ou enserrées dans des règles de constructibilités limitées, des zones présentant un niveau d'aléa fort » (CAA Marseille, 15 décembre 2015, n° 13MA03437).

La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que le PPRSM porte une atteinte injustifiée au droit de propriété car cette atteinte est guidée par l'intérêt général, légalement prévue et justifiée par la prévention des risques et la protection des populations.

➤ **Sur la prétendue rupture d'égalité entre les propriétaires des terrains inclus dans le périmètre du PPRSM**

L'association invoque le fait que le périmètre du PPRSM exclut « plusieurs parcelles cadastrales dont celles de section B n°S 273, 275 et 277 pour une superficie de 7975 m² (pièce n°8), extraites de la zone inconstructible alors qu'elles présentent d'évidence le même niveau de risque et créant de fait deux catégories de propriétaires face à une contrainte réglementaire ».

Les parcelles citées par la requérante sont situées en zone réglementaire (B) c'est-à-dire constructible avec prescriptions. Certaines constructions y sont interdites, notamment les logements en rez-de-chaussé, rez de cour ou rez de jardin, les installations nouvelles de stockage d'ordures ménagères, ou encore celles relevant de la réglementation Seveso (voir page 22 du règlement du PPRSM du Marais de Dol). Ce zonage tient donc bien compte de la situation à risque des parcelles concernées. Elles ne figurent pas dans la même zone réglementaire que les parcelles voisines en raison du processus de modélisation utilisé pour établir le zonage réglementaire.

En effet, le classement réglementaire des parcelles dans le PPRSM est le fruit du croisement entre plusieurs données notamment la carte des enjeux, celles des zones urbanisées et la carte des aléas.

Les parcelles citées par la requérante se différencient vis-à-vis des parcelles voisines par leur anthropisation. Un faisceau d'éléments sur zone ou à proximité justifie le classement des parcelles litigieuses en zone urbanisée telle que définie par le PPRSM (pièce n°9).

Ce classement, croisé avec la carte des aléas, permet de comprendre la différence de traitement qui en résulte.

Les parcelles citées sont comprises dans une zone urbanisée et soumise à un aléa moyen (pièce n°10), elles ont été classées réglementairement dans la zone « constructible avec prescriptions (B) » (pièce n°11).

Il s'agit de secteurs soumis à des aléas modérés mais qui nécessitent toutefois d'interdire la construction de bâtiments dits « sensibles ». Certaines des parcelles voisines, qui elles sont situées en zone non urbanisée et sont soumises à un aléa fort à moyen, ont été classées en zone « non constructible (r) » ou en zone « non constructible et travaux (R) » afin d'éviter tout nouvel apport de population résidente et de ne pas augmenter de manière substantielle les biens et activités vulnérables.

De plus, la définition du principe d'égalité telle qu'issue des jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel n'impose pas un traitement strictement identique de tous les citoyens.

Dans un considérant de principe souvent repris, le Conseil Constitutionnel établit que :

« *Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* » (Décision n°2015-510 QPC, 7 janvier 2016, Association Expert-comptable média association).

Il en ressort que, certes, le principe d'égalité des citoyens suppose qu'il n'y ait pas de différence de traitement dans le zonage pour des constructions exposées de manière identique à un risque naturel (CE, 1^{er} juillet 1998, M. Follet, n°184892). Mais, *a contrario*, comme c'est le cas en l'espèce, une exposition différente au risque justifie une différence de traitement des propriétaires des parcelles.

De plus, la requérante se contente d'affirmer que la zone contestée « présente d'évidence le même niveau de risques » sans justifier ses propos, elle n'apporte pas la preuve de ce qu'elle affirme. Or il a déjà été jugé par la jurisprudence administrative que l'absence d'une telle preuve fait obstacle à l'annulation de l'arrêté préfectoral d'approbation :

« *Sur le moyen tiré de la violation du principe d'égalité :*
Considérant que si la commune d'Acy-Romance conteste le classement en zone inondable inconstructible de parcelles situées à la même altitude qu'une parcelle située à Saulx-Rethel et classée en zone non inondable constructible, elle n'apporte, à l'appui de ce moyen, aucun élément probant, tiré de la configuration du terrain, permettant d'en apprécier le bien fondé ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune d'Acy-Romance n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté préfectoral du 7 juin 2002 est illégal, ni à en demander l'annulation » (TA Châlons-en-Champagne, 3 juin 2003, n° 02-988, Commune D'Acy-Romance)

Il en résulte que le moyen tiré de la rupture d'égalité entre les propriétaires des parcelles comprises dans le zonage du PPRSM du Marais de Dol n'est pas fondé.

➤ Sur l'atteinte à l'activité touristique

La requérante argue du fait que le PPRSM a été établi « *au détriment du développement touristique de la commune en la condamnant à un déclin programmé* ».

Or il ressort de la jurisprudence administrative récente :

« *Que la circonstance que le classement de la zone en aléa fort remettrait en cause le potentiel de développement économique de cette partie de commune n'a pas d'incidence sur l'exposition de ce secteur face au phénomène d'inondation, seul critère pertinent pour définir le zonage d'un PPRI* » (CAA Marseille, 15 mars 2016, n°14MA03495).

Les plans de prévention des risques prennent en compte les risques encourus par les populations concernées de sorte que le bilan coûts-avantages du projet n'entre pas en ligne de compte.

Ainsi, il a été jugé à propos d'une activité touristique de camping que :

« *Le PPRI en litige, qui n'a vocation, en ce qui concerne la délimitation des zones, qu'à prendre en compte les caractéristiques géographiques des terrains et leur exposition à un risque naturel, sans prendre en considération à ce stade les installations qui s'y trouvent ou celles des activités qui y sont exercées, dont la nature et la pérennité du mode d'exercice ne sont pas d'ailleurs certaines* ».

Le moyen tiré de l'absence de prise en compte par le PPRSM du Marais de Dol du développement touristique de la commune de Saint-Benoît-des-Ondes est donc inopérant.

➤ Sur la prétendue prise en compte exclusive du risque de submersion marine

La requérante dénonce que « *le risque submersion marine exclusif est inopérant pour garantir la protection des personnes et des biens* ». L'association requérante voudrait, en outre, qu'il soit tenu compte dans la caractérisation de l'aléa « *des autres phénomènes d'inondations liés aux eaux de ruissellement et aux risques de débordement des canaux d'évacuation des eaux de pluie [...] qui pourraient se cumuler à des phénomènes de submersion* ».

L'A.D.B. s'appuie sur la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux pour étayer son propos. L'extrait choisi liste les éléments qui doivent « *dans la mesure du possible* », être pris en compte à savoir, la « *submersion marine* », « *l'érosion du trait de côte* », « *la migration dunaire* », « *voire le cas échéant les autres phénomènes d'inondations concomitants* ».

En l'espèce, les risques d'érosion du trait de côte et de migration dunaire n'étaient pas pertinents pour caractériser l'aléa compte tenu de la configuration des lieux.

De plus, il ressort des termes mêmes de l'extrait cité qu'aucune obligation de prise en compte des autres phénomènes d'inondations concomitants n'incombe aux services instructeurs.

De surcroît, la méthode de caractérisation de l'aléa employée dans le cadre de l'élaboration du PPRSM du Marais de Dol a suivi les instructions données par cette même circulaire qui établit en son paragraphe 5 que :

« Plusieurs facteurs peuvent influer sur l'intensité de l'évènement de submersion marine : forte marée, surcote météorologique (lors d'une tempête), houle, phénomènes locaux (mascaret par exemple). [...] L'augmentation prévisible du niveau marin liée au changement climatique constitue également un facteur aggravant. C'est pourquoi il faut prendre en compte ces phénomènes de concordance pour déterminer l'évènement de référence, qui est l'évènement dimensionnant le zonage réglementaire, les mesures d'interdiction et les prescriptions du PPR ».

Le rapport du CGEDD conclut, par ailleurs, dans son rapport que « *la détermination de l'évènement de référence pour la submersion marine prend bien en compte les particularités de la baie du Mont-Saint-Michel* » (pièce n°12 page 43).

Les services de l'État en charge de l'élaboration du PPRSM du Marais de Dol ont donc légalement pu, après constat de l'absence de risque d'érosion ou de migration dunaire, concentrer la caractérisation de l'aléa sur le risque de submersion marine en y intégrant les fortes marées, la surcote, la houle, et l'augmentation du niveau marin.

➤ **Sur la prétendue absence de prise en compte des spécificités de la Baie du Mont-Saint-Michel**

L'A.D.B. dénonce le fait que le scénario de la tempête Xynthia a été plaqué à toutes les communes du littoral sans discernement. La requérante argue de « *l'absence de prise en compte des spécificités de la Baie du Mont-Saint-Michel en général et des effets de la sédimentation continue, des courants et de la présence des activités de conchyliculture* ».

La tempête Xynthia a effectivement relancé la prise en compte du risque de submersion marine dans l'élaboration des plans de préventions des risques.

L'État avait, suite à ces évènements, précisé les principes relatifs à la prise en compte du risque de submersion marine et de gestion des espaces situés derrière les ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, en intégrant l'impact du changement climatique sur le niveau des mers.

Les spécificités des territoires n'ont pas pour autant été occultées. En l'espèce, des études ont été menées afin d'établir leur impact sur le risque de submersion marine. Il en résulte que ces spécificités ne suffisent pas à amoindrir l'aléa.

La requérante argue du potentiel de protection de la sédimentation, des courants et de la présence d'activités conchyliologiques.

Elle invoque, à l'appui de son recours, le fait que la sédimentation dans la Baie du Mont-Saint-Michel n'a pas suffisamment été prise en compte. Selon elle, « *les dépôts sédimentaires caractéristiques de la baie du Mont-Saint-Michel (...) contribuent incontestablement à l'atténuation des vagues et à la protection de la digue de la Duchesse Anne* ». L'association avance, en outre, que « *l'apport en sédiments qui peut en effet être estimé à 1,5 millions de mètres cubes par an a d'évidence un impact sur la pénétration des eaux de mer dans la Baie en période de forte intensité* ».

Cet argument doit être écarté puisque, d'une part, la requérante ne démontre pas les chiffres avancés (le rapport Hydratec d'analyse préalable du site évoque, lui, un chiffre de 1,25 millions de m³ par an), d'autre part, l'effet protecteur de la sédimentation ainsi que sa stabilité à long terme, ne sont pas démontrés, qui plus est en « période de forte intensité ». Le rapport d'expertise du CGEDD du projet de PPRSM affirme à l'inverse que « *pour un niveau des eaux très élevé, cet effet sera sensiblement réduit* ».

Ce rapport d'expertise poursuit : « *les experts scientifiques ne sont pas en mesure de prédire l'évolution future de cette sédimentation, notant en particulier que le réservoir sédimentaire d'origine minérale, qui représente actuellement la moitié des apports, est pratiquement épuisé* » (pièce n° 12 page 18).

S'appuyer sur le potentiel de protection lié à la sédimentation et dont l'évolution est incertaine n'était donc pas pertinent pour fixer le périmètre du PPRSM.

L'association argue, en outre, de l'existence de courants marins sans prouver en quoi cela pourrait, scientifiquement, justifier une réduction du risque de submersion dans ce périmètre.

La requérante invoque enfin, concernant les spécificités de la Baie du Mont-Saint-Michel, la présence d' « *activités de conchyliculture qui ont pour effet d'atténuer de manière significative la puissance des vagues lors des événements météorologiques exceptionnels* ».

La requérante ne produit, à l'appui de ses affirmations, aucune étude, ni aucune preuve scientifique pour attester de l'impact des aménagements conchyliques sur la réduction du risque de submersion marine. L'A.D.B. produit seulement une carte des aménagements conchyliques de l'ensemble de la Baie. Cette carte date de 2002 et vise les aménagements « avant restructuration », elle n'est donc plus à jour. De plus, elle ne démontre pas que ces aménagements soient de nature à amoindrir le risque de submersion marine dont le zonage tient compte et qu'ils permettent de protéger l'agglomération. Il est important de rappeler à votre Tribunal que « *la zone concernée [par le PPRSM du Marais de Dol] est une zone très abritée des vagues du fait de la forme de la baie et surtout de l'amortissement provoqué par la pente très faible du fond marin* » (pièce n°12 page 15).

L'impact des vagues n'a donc pas été un élément déterminant de la caractérisation de l'aléa submersion marine à la différence du niveau de marée, de la surcote de tempête, de la houle et du changement climatique. La requérante ne peut donc pas valablement invoquer la présence d'éléments qui viendraient réduire un événement pris en compte de manière marginale dans la caractérisation de l'aléa submersion marine.

Il résulte de ce qui précède que le rôle protecteur et l'évolution des spécificités de la baie du Mont-Saint-Michel ne sont pas établis. Ces dernières n'avaient donc pas à être prises en considération pour établir le périmètre du PPRSM.

➤ Sur l'absence de prise en compte de travaux projetés

La requérante évoque des travaux qui permettront à terme, d'amoindrir le risque de submersion, en l'occurrence, des « *travaux de rehaussement et de confortement de la digue* » ; « *l'aménagement d'un terre* ». Or ces éléments n'avaient pas à être pris en compte lors de l'élaboration du PPRSM.

Le plan de prévention a pour objet de traduire la réalité actuelle des risques prévisibles et non pas celle qui résulterait de travaux qui pourraient être effectués. Le plan est établi au regard de la situation actuelle. Le PPRSM pourra éventuellement être révisé ou modifié lorsque des travaux auront effectivement amélioré le potentiel de protection de la digue. Une révision du plan pourra alors tenir compte de l'éventuelle réduction de la vulnérabilité des territoires concernés.

Pour l'heure, ces travaux futurs ne devaient pas influer sur l'élaboration du plan de prévention. En effet, la jurisprudence administrative prévoit que les simples projets ou promesses d'ouvrages ne sont généralement pas à prendre en compte dans le zonage. Ainsi :

« Il ne ressort pas des pièces du dossier que les travaux projetés par [le requérant] de la surélevation de la berge en rive gauche, permettent de juguler les effets les plus importants d'une crue de type centennal » (TA Montpellier, 10 juin 2004, *Commune de Narbonne* n° 035254 confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005, n° 04MA01915).

De même :

« Considérant, en outre, que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de la circonstance que ledit plan n'intégrerait pas, dans la délimitation des zones et l'évaluation des risques encourus, les effets préventifs en cas de crue des travaux d'endiguement envisagés par la commune de Bessan, dès lors que, précisément, ledit projet n'est qu'au stade de l'étude à la date de l'approbation du plan de prévention et que la portée dudit ouvrage sur la réduction des risques avérés n'est pas déterminée avec certitude » (TA de Montpellier, 29 avril 2004, *M. Serge Thomas* n° 011777 et n° 012462).

La requérante n'est donc pas fondée à arguer d'une « absence d'anticipation des pouvoirs publics » du fait de l'approbation du PPRSM du Marais de Dol avant la mise en œuvre d'éventuels travaux.

C) À titre complémentaire, sur le remboursement des frais irrépétibles sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Il ne sera pas inéquitable de mettre à la charge de la requérante la somme de 5.000,00 € à verser à l'État qui ne sera pas la partie perdante, et ce, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens en vertu de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative. En effet, ainsi que l'a déjà jugé le Conseil d'État dans une décision n° 304825 « Société l'immobilier groupe casino » en date du 30 novembre 2007, une « personne publique qui n'a pas eu recours au ministère d'avocat peut néanmoins demander au juge l'application de [l'article L. 761-1 du CJA] au titre des frais spécifiques exposés par elle à l'occasion de l'instance ».

III – CONCLUSIONS

Par ces motifs et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, je conclus à ce qu'il plaise à votre Tribunal de bien vouloir :

- 1) à titre principal, déclarer irrecevable le présent recours ;
- 2) à titre secondaire, rejeter le présent recours, car non fondé en droit et en fait ;
- 3) à titre complémentaire, mettre à la charge de la requérante la somme de 5000 euros, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour le Préfet et par délégation

Le Directeur
Piemick DOMAIN