

N° 398671

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT SECONDAIRE LE SIGNAL

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Mireille Le Corre
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} chambre)

M. Louis Dutheillet de Lamothe
Rapporteur public

Séance du 28 juin 2018
Lecture du 16 août 2018

Vu la procédure suivante :

Par une décision du 30 novembre 2016, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé l'admission des conclusions du pourvoi du syndicat secondaire Le Signal dirigées contre l'arrêt n° 14BX03289 de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 9 février 2016 en tant seulement que cet arrêt s'est prononcé sur la décision implicite de rejet née du silence gardé par le préfet de la Gironde sur sa demande du 30 janvier 2013 tendant à ce que soit mise en œuvre la procédure d'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 mai 2017, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer conclut au rejet du pourvoi. Il soutient que les moyens du pourvoi ne sont pas fondés.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées de ce que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit en méconnaissant le champ d'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, qui ne comprend pas le risque lié à l'érosion dunaire.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 23 octobre 2017, le syndicat secondaire Le Signal reprend les conclusions de son pourvoi et les mêmes moyens. Il soutient, en outre, que le champ d'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement comprend le risque lié à l'érosion dunaire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;
- la décision du 17 janvier 2018 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le syndicat secondaire Le Signal ;
- la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le syndicat secondaire Le Signal ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Mireille Le Corre, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, Robillot, avocat du syndicat secondaire Le Signal.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 28 juin 2018, présentée par le syndicat secondaire Le Signal.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, que la résidence du Signal, dont le permis de construire a été délivré le 28 avril 1965 par le préfet de la Gironde, est un immeuble de quatre étages comprenant soixante-dix-huit logements édifié sur un terrain situé boulevard du Front de Mer à Soulac-sur-Mer. Cette résidence est désormais implantée en zone rouge inconstructible du plan de prévention des risques d'avancée dunaire et de recul du trait de côte, approuvé par arrêté du préfet de la Gironde du 28 juin 2004. Par décisions respectivement des 18 février et 18 mars 2013, le maire de Soulac-sur-Mer et le président de la communauté de communes de la Pointe du Médoc ont rejeté la demande du syndicat secondaire Le Signal, qui regroupe les propriétaires de la résidence, tendant à la réalisation de travaux de consolidation des dunes. Le préfet de la Gironde a implicitement rejeté une demande similaire, ainsi que la demande du 30 janvier 2013 du syndicat tendant à la mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue aux articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement. Par un jugement du 25 septembre 2014 le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté les demandes de ce syndicat tendant, d'une part, à l'annulation de ces décisions, d'autre part, à la transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais. Le syndicat s'est pourvu en cassation contre l'arrêt du 9 février 2016 de la cour administrative d'appel de Bordeaux rejetant sa requête. Par une décision du 30 novembre 2016, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a admis les conclusions de son pourvoi en tant seulement que cet arrêt s'est prononcé sur la décision implicite du préfet de la Gironde rejetant sa demande du 30 janvier 2013 en tant que cette dernière sollicite la mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue aux articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement.

2. En premier lieu, l'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement ». Il est précisé à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi,

d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ces dispositions ont réservé au législateur le soin de préciser « *les conditions et les limites* » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Aucune disposition législative, avant l'ordonnance du 5 août 2013 entrée en vigueur le 1^{er} septembre suivant ayant créé l'article L. 120-1 du code de l'environnement, n'assurait, s'agissant des décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, hormis des dispositions spécifiques, la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration de telles décisions publiques. Il suit de là qu'en jugeant que le syndicat secondaire Le Signal, qui n'invoquait aucune disposition spécifique, ne pouvait valablement soutenir qu'il aurait appartenu au préfet de la Gironde, dont la décision contestée est antérieure au 1^{er} septembre 2013, d'assurer la mise en œuvre d'une telle participation et en écartant, en conséquence, le moyen tiré de ce que cette décision aurait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière au regard de l'article 7 de la charte de l'environnement, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

3. En deuxième lieu, en vertu du premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable au litige : « *Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.* ».

4. Dans sa décision du 17 janvier 2018 renvoyant au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le syndicat secondaire Le Signal, le Conseil d'Etat a jugé qu'il résultait des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, éclairées notamment par les travaux préparatoires de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dont elles sont issues, que le législateur n'avait pas entendu étendre le régime d'expropriation qu'elles instituent aux risques liés à l'érosion côtière, lesquels ne sont assimilables ni aux risques de submersion marine, ni, par eux-mêmes, aux risques de mouvements de terrain, mentionnés dans cet article.

5. Il résulte de la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018 du Conseil constitutionnel que les mots « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines* » figurant au premier alinéa de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, sont conformes à la Constitution. Il suit de là que le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté.

6. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 4 qu'en estimant que l'érosion côtière concernant l'immeuble du Signal relevait des risques de submersion marine et en faisant, par suite, application des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement en tant qu'elles concernent ces risques, la cour a commis une erreur de droit,

qui s'agissant du champ d'application de la loi, doit être relevée d'office. Il ressort, en outre, des pièces du dossier que la cour a entaché son arrêt d'insuffisance de motivation en ne répondant pas au moyen soulevé par le syndicat requérant tiré de ce que ces risques devaient être regardés comme des risques prévisibles de mouvements de terrain.

7. Toutefois, il résulte des dispositions citées au point 3 que la faculté de mettre en œuvre la procédure d'expropriation qu'elles prévoient est notamment subordonnée à la double condition que, d'une part, les risques en cause soient au nombre des risques prévisibles dont elles dressent limitativement la liste et, d'autre part, qu'ils menacent gravement des vies humaines.

8. Or, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour a également relevé que la bonne connaissance scientifique du phénomène naturel en cause, dont l'évolution régulière a pu être observée depuis près d'un demi-siècle, a permis l'édiction de mesures telles que la mise en place d'un dispositif de surveillance, d'alerte, d'évacuation temporaire des résidents de l'immeuble et d'un périmètre de sécurité, propres à assurer la sécurité des personnes en amont de la réalisation de ces risques et qu'elle en a déduit que les risques en cause ne pouvaient, à la date de la décision contestée, être regardés comme menaçant gravement des vies humaines au sens des dispositions de l'article L. 561-1. La cour n'a pas commis d'erreur de droit en tenant compte des mesures de police administrative ainsi décrites visant à assurer la sécurité des personnes pour apprécier l'existence d'un risque pour les vies humaines. Ce motif ainsi retenu par la cour suffit, à lui seul, eu égard à ce qui a été dit au point 7, à justifier le dispositif de l'arrêt attaqué.

9. Il résulte de ce tout qui précède que le syndicat secondaire Le Signal n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, au titre de ces dispositions, à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi du syndicat secondaire Le Signal contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 9 février 2016 en tant qu'il s'est prononcé sur la décision implicite rendue par le préfet de la Gironde sur sa demande du 30 janvier 2013 visant à ce que soit mise en œuvre la procédure d'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement est rejeté.

Article 2 : Les conclusions du syndicat secondaire Le Signal présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au syndicat secondaire Le Signal, à la commune de Soulac-sur-Mer, à la communauté de communes de la Pointe du Médoc et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.