

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2105252

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE
DU PAYS FOUESNANTAIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pierre Le Roux
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes,

(6^{ème} chambre)

M. Yann Moulinier
Rapporteur public

Audience du 5 décembre 2023
Décision du 19 décembre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 19 octobre 2021 et 17 avril 2023, l'association pour la sauvegarde du pays fousnantais (ASPF), représentée par Me Paul, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet du Finistère a implicitement rejeté en son recours gracieux formé le 10 septembre 2021 à l'encontre de l'arrêté n°29-2021-07-12-00004 du 12 juillet 2021 de ce préfet déclarant d'utilité publique l'opération de confortement du trait de côte, de sécurisation du cheminement littoral et de continuité de la véloroute « La Littorale » entre Cap-Coz et La Forêt-Fouesnant, dans le secteur de l'anse de Penfoullic, sur le territoire de la commune de Fouesnant, ainsi que l'arrêté, avec toutes conséquences de droit ;

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

Elle soutient que :

- le dossier de déclaration d'utilité publique ne contient pas d'étude d'impact malgré la sensibilité des lieux et alors que les travaux sont soumis à la catégorie n° 14 de la nomenclature relative au champ d'application des études d'impact ;
- le préfet de la région Bretagne n'était pas compétent pour formuler un avis dispensant le projet d'une étude d'impact ;
- le dossier ne contient pas d'étude d'incidence au titre de Natura 2000 conformément aux dispositions des articles R. 414-19 et R. 414-24 du code de l'environnement ;

- l'administration a méconnu les dispositions de l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques en ce que l'ouvrage prévu porte atteinte au rivage et n'est lié ni à l'exercice d'un service public et ne constitue pas un dispositif de lutte contre l'érosion ;
- l'ouvrage envisagé méconnaît les dispositions de l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme en ce qu'il emporte la création d'une piste cyclable ;
- l'ouvrage, situé en espace proche du rivage, ne constitue pas un aménagement léger au sens des dispositions des articles L. 121-24 et R. 121-25 du code de l'urbanisme ;
- la décision fait référence à un plan local d'urbanisme annulé, faussant ainsi l'information du public ;
- les travaux de réalisation de l'ouvrage ont été initiés sans que soit préalablement obtenu un permis d'aménager.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 février 2022 et 16 mai 2023, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties, régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Le Roux,
- les conclusions de M. Moulinier, rapporteur public,
- et les observations de Me Le Franc, représentant l'ASPF.

Considérant ce qui suit :

1. La communauté de communes du pays fouesnantais (Finistère) a déposé un dossier de demande d'examen au cas par cas relatif au projet de travaux sur la digue de Penfoulic. Par un arrêté du 15 mars 2019, la préfète de la région Bretagne a décidé de la dispenser de produire une étude d'impact. Le projet a été soumis à enquête publique au titre de la dérogation à l'utilisation du domaine public maritime en application des dispositions de l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Par un arrêté du 12 juillet 2021, le préfet du Finistère a déclaré d'utilité publique l'opération de confortement du trait de côte, de sécurisation du cheminement littoral et de continuité de la véloroute « La Littorale » entre Cap-Coz et la forêt Fouesnant, dans le secteur de l'anse de Penfoulic sur le territoire de la commune de Fouesnant. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal d'annuler cet arrêté, ainsi que la décision par laquelle le préfet du Finistère a rejeté son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « (...) *Si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale, d'un de ses établissements publics ou de tout autre établissement public, l'autorité compétente de l'Etat demande, au terme de l'enquête publique, à la collectivité ou à l'établissement intéressé de se prononcer, dans un délai qui ne peut excéder six mois, sur l'intérêt général du projet dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code de l'environnement. Après transmission de la déclaration de projet ou à l'expiration du délai imparti à la collectivité ou à l'établissement intéressé pour se prononcer, l'autorité compétente de l'Etat décide de la déclaration d'utilité publique. / Lorsque l'opération est déclarée d'utilité publique, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée que par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration d'utilité publique. Les vices qui affecteraient la légalité externe de cette déclaration sont sans incidence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique (...)* ».

3. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. (...)* ». L'article L. 122-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition des articles 2 et 6 de cette directive, dispose, dans sa rédaction applicable en l'espèce, que : « *I. Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. (...) / III. Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. (...). / IV.- La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. (...)* ». En vertu du III de l'article R. 122-6 du même code, dans sa version issue du décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, applicable au litige, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122 1, lorsqu'elle n'est ni le ministre chargé de l'environnement, dans les cas prévus au I de cet article, ni la formation compétente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dans les cas prévus au II de ce même article, est le préfet de la région sur le territoire duquel le projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement doit être réalisé.

4. L'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 a pour objet de garantir qu'une autorité compétente et objective en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur l'évaluation environnementale des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, avant leur approbation ou leur autorisation, afin de permettre la prise en compte de ces incidences. Eu égard à l'interprétation de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C 474/10, il résulte clairement des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour

autoriser un projet soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce que l'entité administrative concernée dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée en donnant un avis objectif sur le projet concerné.

5. Lorsque le préfet de région est l'autorité compétente pour autoriser le projet, en particulier lorsqu'il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région, les services placés sous son autorité hiérarchique, comme en particulier la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), ne peuvent être regardés comme disposant, à son égard, d'une autonomie réelle lui permettant de rendre un avis environnemental dans des conditions répondant aux exigences résultant de la directive.

6. En l'espèce, l'avis du 15 mars 2019 du préfet de la région Bretagne, préfet du département d'Ille-et-Vilaine, en sa qualité d'autorité environnementale, a été instruit par la DREAL de cette région, placée sous son autorité. Le préfet du département du Finistère, lieu d'implantation du projet litigieux, a signé l'arrêté du 12 juillet 2021 déclarant le projet d'utilité publique le projet de digue de Penfoulc. Dans ses conditions, le moyen tiré de l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale doit être écarté.

7. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que dans son avis du 15 mars 2019, l'autorité environnementale a considéré que le projet n'était pas de nature à générer des effets significatifs sur l'environnement. La surface de 162m² nécessaire pour la réalisation de la digue de 3 mètres de largeur sur 54 mètres linéaires, à l'emplacement même d'un cheminement déjà très fréquenté par les cyclistes et piétons, ne peut être regardée comme emportant, à l'échelle de la zone Natura 2000 de l'archipel des Glénan, des effets significatifs. Par suite, le moyen tiré de l'absence d'étude d'impact doit être écarté. De même, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le préfet ne s'est pas prononcé sur la rubrique n° 14 de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dès lors d'une part, que l'autorité environnementale a estimé que les travaux en cause relevés de la rubrique 11, et d'autre part, que cette autorité a estimé que l'emprise des travaux concernés des replats boueux ou sableux exondés à marée basse et des habitats dont l'intérêt patrimonial était relativement limitée, et que les travaux devaient se dérouler à l'automne ou au printemps pour limiter le dérangement pour l'avifaune hivernante.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : *« Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous. / Le titre mentionné à l'alinéa précédent peut être accordé pour occuper ou utiliser une dépendance du domaine privé d'une personne publique par anticipation à l'incorporation de cette dépendance dans le domaine public, lorsque l'occupation ou l'utilisation projetée le justifie. »*. Aux termes de l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques : *« I. – Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent opérer, entre elles, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation. / La durée pendant laquelle la gestion de l'immeuble est transférée peut être déterminée dans l'acte. / Dès que l'immeuble transféré n'est plus utilisé conformément à l'affectation prévue au premier alinéa, l'immeuble fait retour gratuitement à la personne publique propriétaire. »*. Aux termes de l'article L. 2124-2 du même code : *« En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution*

des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique (...) ».

9. Aux termes du I. de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, alors en vigueur : « I. – *La liste nationale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations et interventions qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L. 414-4 est la suivante : (...) 21° L'occupation d'une dépendance du domaine public d'une personne publique soumise à autorisation au titre de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques lorsque la dépendance occupée est localisée, en tout ou partie, en site Natura 2000 ».*

10. Si l'association fait valoir l'absence d'étude d'incidences Natura 2000, il résulte de l'instruction que la communauté de communes du pays fouesnantais a fait réaliser une telle étude d'incidences prévue par les dispositions de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, dans le cadre du transfert de gestion domaniale qu'elle sollicitait pour l'utilisation du domaine public maritime concerné par l'opération. Le moyen invoqué manque en fait et doit être écarté.

11. En quatrième lieu, l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme dispose que : « *Peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux : 1° Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ; (...) 6° Les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux. ».*

12. En l'espèce, alors que le préfet produit en défense des documents photographiques justifiant de l'érosion progressive des berges de l'anse de Penfoulic et que la note complémentaire réalisée le 4 juin 2021 par la communauté de communes du Pays Fouesnantais sur l'érosion marine dans cette même anse atteste de la réalité de ce phénomène naturel et de son intensité, les travaux d'aménagement déclarés d'utilité publique doivent être regardés comme ayant pour objectif principal le confortement du trait de côte afin de sécuriser le passage des piétons et des cyclistes, et entrent ainsi dans le champ d'application des dérogations à l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme, prévues par le 6° de l'article R. 121-5 du même code. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques selon lequel « *il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer (...) sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique »* doit également être écarté.

13. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme : « *Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage. Cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs. / La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite. / Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer (...)* ».

14. Il résulte de l'instruction que l'acceptation « véloroute » qui doit être regardée comme correspondant à une piste cyclable ne saurait être confondue avec celle de route au sens des dispositions rappelées au point précédent. Par suite, l'association requérante ne conteste pas utilement les décisions attaquées en se prévalant de la méconnaissance de l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme.

15. En sixième lieu, les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette enquête que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur cette décision.

16. Ainsi que le soutient l'association requérante, le plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 26 février 2018 par la commune de Fouesnant a été annulé par un jugement du tribunal administratif du 4 décembre 2020 n°1801911. S'il est exact que la note de présentation préalable à l'enquête publique se réfère à ce PLU annulé, toutefois, l'annulation en cause est intervenue postérieurement à l'enquête publique qui s'est déroulée du 6 juillet au 5 août 2020, et après la transmission des rapport et avis du commissaire enquêteur. En outre, ainsi que le fait valoir le préfet du Finistère la seule référence faite au PLU dans la note de présentation concerne la circonstance que le projet en cause est situé en espace remarquable, classé ainsi en application de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions et en l'espèce, eu égard à la référence limitée du PLU dans la note de présentation, l'annulation postérieure du PLU n'a pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ni n'a été de nature à exercer une influence sur la décision attaquée.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 425-28 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'un affouillement ou un exhaussement du sol porte sur un projet situé sur le domaine public, le permis de stationnement ou l'autorisation d'occupation de ce domaine dispense de la déclaration préalable ou du permis d'aménager.* ».

18. Il est constant que le projet en cause porte sur un projet situé sur le domaine public, par suite, l'association requérante ne conteste pas utilement la décision attaquée en se prévalant de l'absence de délivrance d'un permis d'aménager avant la réalisation des travaux.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais et au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Descombes, président,
M. Le Roux, premier conseiller,
Mme Tourre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 décembre 2023.

Le rapporteur,

Signé

P. Le Roux

Le président,

Signé

G. Descombes

Le greffier,

Signé

J-M. Riaud

La République mande et ordonne au préfet du Finistère en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.