

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

*Direction de la prévention
des pollutions et des risques*

Paris,

*Sous-direction de la prévention
des risques majeurs*

*Bureau de la cartographie des
risques et de l'aménagement*

Affaire suivie par :

Inès DINIZ

Tel. : 01 42 19 14 75 – Fax : 01 42 19 14 79

Mél : ines.diniz@ecologie.gouv.fr

jurispactuPPRN(aout07)/CARIAM/affaires juridiques/notes juridiques

<p>Actualité de la jurisprudence relative aux plans de prévention des risques naturels prévisibles</p>

I / Sur le contenu des PPR

a. Sur la prise en compte des ouvrages de protection dans les PPR

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué dans la dernière fiche d'actualité, la prise en compte des ouvrages de protection fait l'objet d'appréciations nuancées et circonstanciées de la part des tribunaux. Le jugement du TA de Dijon du 20/12/2005 « SCI VIRGINIE » illustre l'importance, pour emporter la conviction du juge, de l'explication dans la note de présentation tant de la méthode retenue pour le classement des aléas que de la manière dont ont été pris en compte les ouvrages de protection.

Fort de ces explications, le juge ne retient ni l'erreur manifeste d'appréciation ni la rupture d'égalité des citoyens devant la loi à l'encontre du choix de classement de la parcelle des requérants en zone d'aléa très fort (alors que ceux-ci estimaient que leur parcelle devait être classée en zone d'aléa fort).

b. Sur le règlement du PPR

Sur la possibilité d'interdire des peupleraies en zone inondable

Le juge administratif admet qu'un règlement de PPR interdise la plantation de peupleraies dans certaines zones inondables et soumette ces plantations à condition dans d'autres zones inondables. Il estime qu'il n'y a pas erreur manifeste d'appréciation puisque cette interdiction est proportionnée et justifiée par un motif de sécurité publique : « *les mesures préventives précitées (...) sont justifiées par des motifs de sécurité publique, tenant aux risques que peuvent constituer, lors de fortes crues, les*

phénomènes d'embâcles provoqués par la présence de tronc et de branches mortes et à la nécessité de permettre un écoulement satisfaisant des eaux ; que dans ces conditions, alors que le MEDD relève que l'interdiction des peupleraies en zone R4 ne représente que 13 % de la superficie totale du périmètre réglementé par le plan et que les arguments de l'association requérante déniaient à la présence de ces peupleraies un rôle défavorable dans l'expansion des crues ne s'appuient sur aucune démonstration scientifiquement reconnue, le préfet de Maine-et-Loire n'a pas entaché d'une erreur manifeste son appréciation des risques encourus... ».

Le juge ne retient pas davantage le moyen de rupture d'égalité : « *Considérant, en troisième lieu, que la circonstance que des plans de prévention des risques naturels prévisibles, adoptés dans d'autres départements, comprendraient des mesures moins restrictives à l'égard de la populiculture est sans incidence sur la légalité de l'arrêté préfectoral contesté approuvant la révision du plan de prévention des risques inondations du Val d'Authion, dont les dispositions sont adaptées aux spécificités et aux enjeux propres aux zones concernées* » CAA Nantes, 31/01/06, « Association « syndicat agricole des propriétaires fonciers de l'Anjou » »

II – Sur l'application anticipée d'un PPR

L'article L.562-2 du code de l'environnement prévoit qu'en cas d'urgence, le PPR peut être rendu immédiatement opposable par le préfet. L'arrêt du Conseil d'Etat du 24/07/06, « Commune d'Andrésy-en-Yvelines », [n°283297, mentionné aux tables Lebon] rappelle que l'opposabilité immédiate du plan de prévention des risques naturels est limitée à certaines de ces dispositions : celles énumérées aux 1° et 2° du II de l'article L.562-1 du code de l'environnement.

Cet arrêt apporte un éclairage sur la différence de nature entre les prescriptions prévues au 1° et 2° du II de l'article L.562-1 et celles prévues au 3° de cet article.

Les prescriptions 1° et 2° sont les prescriptions et interdictions qui pourront être opposées ou imposées aux propriétaires lorsque ceux-ci présenteront une demande d'autorisation d'urbanisme ; alors que celles du 3° sont des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde imposées aux collectivités et aux particuliers sans que ceux-ci aient à l'origine pris aucune initiative pour demander une autorisation d'urbanisme : « *Considérant que l'article L.562-2 du code de l'environnement a entendu limiter la possibilité d'application immédiate de projets de plan de prévention des risques naturels prévisibles aux **dispositions mentionnées aux 1° et au 2° du II de l'article L.562-1, c'est-à-dire aux dispositions applicables aux travaux décidés par les propriétaires, en excluant les dispositions des 3° et 4° du II du même article qui seules permettent de prescrire des travaux de mise en conformité aux collectivités territoriales et aux particuliers*** ».

III – Sur la procédure relative aux PPR

a. Sur l'absence de motivation de l'arrêté approuvant la révision d'un PPR

Le juge administratif rappelle que l'arrêté préfectoral prescrivant ou révisant un PPR n'a pas à être motivé. En effet comme le PPR est un document à caractère réglementaire, il ne fait pas partie des documents visés par l'obligation de motivation prévue par la loi du 11 juillet 1979 (décision individuelle défavorable ou mesure de police) : CAA Nantes, 31/01/06, « Association « Syndicat agricole des propriétaires fonciers de l'Anjou » » (n°04NT01472)

b. Sur les consultations prévues à l'article 7 du décret du 5 octobre 1995

En vertu de l'article 7 du décret du 5 octobre 1995, certains organismes ou collectivités n'ont à être consultés que si le projet de P.P.R. est susceptible de les intéresser eu égard à leur champ de compétences. Il s'agit des conseils généraux et régionaux, lorsque le projet de plan contient des

mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde relevant de la compétence de ces collectivités ; des services départementaux d'incendie et de secours concernés, lorsque le projet de plan comporte des dispositions relatives à la prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ; et enfin de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière (C.R.P.F.) lorsque le projet concerne des terrains agricoles ou forestiers.

Le juge administratif indique que les avis issus de ces consultations obligatoires ne revêtent pas le caractère d'avis conforme et ne lient donc pas l'autorité qui élabore le PPR : « *Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 7 du décret du 5 octobre 1995 susvisé, alors applicable : () Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions relatives à ces terrains sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière. Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande est réputé favorable (). A l'issue de ces consultations, le plan, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est approuvé par arrêté préfectoral () ; qu'il ressort de ces dispositions, d'une part, 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, d'autre part, que les réponses recueillies dans le cadre de cette consultation ne revêtent pas le caractère d'avis conformes ; que si le centre régional de la propriété forestière des Pays de Loire, qui a été régulièrement consulté sur le projet, sur la base du dossier d'enquête publique, a émis un avis défavorable le 7 juillet 1999, un tel avis, contrairement à ce que soutient l'association requérante, était dépourvu de tout caractère contraignant ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêté préfectoral contesté du 29 novembre 2000 aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière doit être écarté » CAA Nantes, 31/01/06, « association « syndicat agricole des propriétaires fonciers de l'Anjou » »*

IV – Sur la nature du PPR

Il a été jugé que le PPR est assimilé à un document d'urbanisme pour l'application de l'article R.600-1 du code de l'urbanisme concernant l'obligation de notification préalable des recours (CE, avis, 03/12/2001, n°236910, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie). Il en a été de même pour l'application de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme (CE, avis, 12/06/2002, n°244634, Préfet de la Charente-Maritime).

La CAA de Bordeaux, par une décision en date du 31 août 2006 (n°04BX00807, « Société arboricole et fruitière de l'agenais ») contribue à affermir l'assujettissement des plans de prévention des risques naturels au droit commun de l'urbanisme en leur appliquant l'article L.600-1 du code de l'urbanisme. Ce dernier dispose que « *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause* ».

L'exception d'illégalité pour vice de forme à l'encontre d'un PPR ne pourra donc plus être soulevée six mois après l'approbation du document, sauf si une méconnaissance substantielle ou une violation des règles de l'enquête publique est en cause, ce qui contribue à sécuriser les PPR.

V- Sur les demandes d'indemnisation relatives aux PPR

a. Sur le principe de non - indemnisation des préjudices indus par un PPR

L'arrêt du Conseil d'Etat du 29/02/2004, « Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine » a posé le principe de la non-application des dispositions de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme aux PPR. Cet article définit le régime d'indemnisation des servitudes instituées en application du code de l'urbanisme. Ces servitudes sont en principe non indemnissables sauf lorsque la servitude d'urbanisme porte une atteinte à des droits acquis ou lorsqu'il résulte de la servitude une modification de l'état

antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cet article L.160-5 du code de l'urbanisme ne s'applique pas aux PPR puisque ces documents ont le caractère de servitude d'utilité publique et non de servitude d'urbanisme.

Le jugement du T.A. de Montpellier du 20 nov. 2003, « S.C.I. Acropole », avait toutefois reconnu un droit à réparation sur ce fondement s'agissant de l'instauration d'un périmètre de risque en application de l'ancien article R. 111-3 du code de l'urbanisme, valant désormais P.P.R., et avait condamné l'Etat à verser 33 000 € à cette société en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'interruption de la réalisation d'un projet de lotissement. La cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement en rappelant le principe dégagé par l'arrêt du Conseil d'Etat (CAA de Marseille, 13/04/2006 « MEDD contre SCI Acropole », 04MA00265).

b- Indemnisation au titre de l'illégalité du PPR

Le juge administratif a estimé que l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en décidant de ne pas traiter dans son plan de prévention des risques d'inondation, le risque d'inondation lié au ruissellement torrentiel lors de fortes précipitations localisées. Or, ce risque a été à l'origine du dommage subi par l'habitation des requérants dont il est demandé réparation : « *Considérant (...) que les services de l'Etat avaient, lors de l'élaboration de ce document, identifié avec précision le risque inondation lié au ruissellement torrentiel lors de fortes précipitations localisées, (...) que l'administration a néanmoins exclu ce risque du plan de prévention des risques ; que l'Etat ne pouvait se prévaloir pour ce faire de l'absence de caractère intercommunal de ce risque ; qu'il ne pouvait dès lors, limiter l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondation au risque d'inondation par débordement fluvial sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ; que l'illégalité ainsi commise est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat* » (TA de Montpellier, 09/11/2006, « Consorts VANARDOIS » n°0206214).

VI – Sur le référé-suspension

Lorsqu'une décision administrative fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés est susceptible d'ordonner la suspension de l'exécution de cette décision. Il suffit qu'il soit saisi d'une demande en ce sens et que deux conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative soient cumulativement réunies : un doute sérieux quant à la légalité de la décision et l'urgence doit justifier cette suspension.

Les requérants demandaient la suspension de l'arrêté approuvant un PPRi du fait des erreurs manifestes d'appréciations que ce document contiendraient. Le juge considère que la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que « *si l'association fait valoir que l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué est de nature, compte tenu des autorisations qu'il permet ultérieurement de délivrer, notamment en matière de permis de construire, à mettre en danger les personnes et les biens en n'empêchant pas la construction d'habitations en zone inondable, ces circonstances, qui ne concernent que des autorisations futures et éventuelles, ne sont pas constitutives d'une situation d'urgence au sens de l'article L.521-1 du code de justice administrative.* » (TA de Rennes, ordonnance du 23/01/2006, n°0505330 « Association DRIRE »).

VII- Sur la recevabilité d'une requête contre un PPR

L'article R.600-1 du code de l'urbanisme est applicable aux PPR (CE, avis, 03/12/2001, n°236910, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonerie). Il appartient donc au requérant de notifier son recours à l'auteur de la décision attaquée dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours. La décision de la CAA de Douai du 26/01/2006, « association « Liane Precavi du Boulonnais » et association « St Léo Hord d'eau » » indique que l'absence de notification au titre de l'article R.600-1 du CU peut être

couverte en cours d'instance : le requérant peut à tout moment apporter la preuve qu'il a accompli cette notification dans le délai prévu par l'article R.600-1 du CU.

Par contre, le greffe n'a pas à informer les requérants de la nécessité de l'accomplissement de cette formalité prévue à l'article R.600-1 du CU : « si les requérants font valoir que le greffe du tribunal administratif ne les ont pas informées de la nécessité de l'accomplissement de ces formalités, l'application de ces dispositions de l'article R.600-1 du code de l'urbanisme n'est pas subordonnée à une telle information, ce qui n'a pas pour effet de porter atteinte au droit qu'ont les justiciables à ce que leur cause soit entendue par un tribunal conformément au 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »

IMPORTANT : l'ensemble de ces indications constitue une présentation de la jurisprudence récente (2006) en matière de PPR qui complète les précédentes indications fondées sur la jurisprudence antérieure.

Cette présentation n'est ni exhaustive, ni surtout définitive, beaucoup de décisions mentionnées étant des décisions de première instance qui ne sauraient avoir une valeur de principe mais restent susceptibles d'évolutions voire d'infirmités.

Il est rappelé par ailleurs que le MEDAD met à disposition une base de données de jurisprudence en matière de risques naturels comportant plus d'un millier de références (décisions consultables en texte intégral), ainsi que la présente note de synthèse, sur www.prim.net/professionnels/connaître la réglementation/jurisprudence.