



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](mailto:ines.diniz@ecologie.gouv.fr)

**Actualité de la jurisprudence relative à la prévention des risques naturels majeurs**

**I – Les PPR (voir note spécifique)**

**II – Les documents d'urbanisme et les risques naturels**

**a. l'obligation d'une prise en compte effective et suffisante des risques**

Le juge exerce sur la prise en compte des risques par le PLU ou le POS le même type de contrôle dit restreint, ou contrôle de l'erreur manifeste, que sur les PPR. Il incombe au juge dans le cadre de ce contrôle de vérifier si la prise en compte des risques a bien donné lieu dans le cadre de ces documents à toutes les diligences nécessaires.

Le juge s'assure ainsi de la suffisante prise en compte des risques naturels par ces documents telle qu'exigée par l'article L.121-1 du code de l'urbanisme.

Le juge a censuré sur ce fondement la révision d'un POS ayant pour objet de créer une zone de 77 hectares au cœur d'un vaste secteur d'expansion des crues, initialement classée en zone agricole, pour accueillir un parc d'activités intercommunal non commercial. Il a estimé que cette révision modifie de manière substantielle le périmètre des champs d'inondation et les conditions d'écoulement des eaux en portant atteinte à la sécurité des communes avoisinantes, le projet de parc d'activité envisagé ayant une incidence importante sur les conditions d'écoulement des eaux. Le fait que la commune ait réalisé une étude afin d'appréhender l'intensité et la nature du risque inondation encouru par la modification du zonage et la réalisation du projet, mais qui ne porte pas sur l'ensemble des risques encourus sur la zone concernée, n'est pas de nature à établir que la révision du POS a été adoptée dans des conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles au sens des prescriptions de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme (CAA Nancy, 23/03/2006, « Commune de Gambsheim », req. n° 04NC00376).

Le juge a de même annulé, à la demande du préfet, une modification d'un POS qui ouvre à urbanisation une zone de 8.1 hectares située en zone inondable du plan des surfaces submersibles. Le juge a estimé que le risque de rupture de digue ne pouvait être exclu, d'autant plus que celle-ci n'a pas été renforcée au droit de la commune concernée. Le fait que la commune ait imposée dans le règlement du POS des prescriptions de hauteur et d'emprise aux futures constructions ne constituent pas des mesures de protection suffisantes pour justifier l'urbanisation de cette zone au regard des risques d'inondation (CAA de Marseille, 21/12/2006, « commune de Saint Laurent de la Salanque » n°4MA00420).

CAA Versailles, 22/12/2005, « Atlani » (req n°3VE02902) : lorsque deux secteurs sont soumis à un risque d'inondation identique mais pourvu d'une urbanisation différente, le POS peut, sans erreur manifeste d'appréciation ni atteinte illégale au principe d'égalité, les classer, l'un entièrement urbanisé en zone constructible et l'autre non urbanisé en zone inconstructible.

#### **b. La prise en compte du PPR par le PLU**

Le juge a estimé que le classement de certaines parcelles en zone ND du POS, zone à protéger en raison de l'existence de risques, était entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que ces parcelles étaient classées en zone bleue et non en zone rouge du PPR. En effet, en l'espèce, la zone ND n'autorisait que l'aménagement et l'extension mesurée des constructions existantes à usage d'activités et d'habitations alors même que le PPR admet dans cette zone bleue pour les terrains soumis à un risque de ravinement, l'ensemble des travaux, ouvrages, aménagements ou constructions à l'exception de l'épandage d'eau à la surface du sol. En retenant un tel zonage dans le POS, la commune a donc commis une erreur d'appréciation. (CAA Marseille, 19/10/2006, « Commune de Conte » req n°3MA01967)

#### **c. Refus d'autorisation d'occupation des sols**

Pour la délivrance d'une autorisation d'occupation du sol ou d'un refus de délivrance dans le cadre de l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, le juge exerce un contrôle dit normal, c'est-à-dire qu'il ne se limite pas à une erreur grossière d'appréciation mais qu'il examine le bien fondé de la décision au regard de la situation de risque.

Face à un risque avéré, la situation et les caractéristiques d'un projet peuvent donc légitimer un refus de permis de construire en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme :

- Conseil d'Etat, 13/07/2006, n°282937 « Ministère des transports contre M.Begue », : Le maire du Boulou, dans les Pyrénées-Atlantiques a délivré huit permis de construire à des particuliers pour la construction de huit maisons individuelles dans un lotissement existant depuis 1980. Le préfet a demandé au juge de suspendre l'exécution de ces permis au motif de la violation de l'article R.111-2. Le Conseil d'Etat suspend l'exécution des ces permis et rappelle que l'article R.111-2 du code de l'urbanisme vise aussi bien le risque créé par le bâtiment projeté que celui que peuvent subir ses occupants.

- CAA Douai, 6 octobre 2005, Buitenen n°3DA00118 : à défaut de pouvoir fonder un refus du permis de construire sur un plan de prévention des risques en cours d'élaboration, le maire peut s'appuyer sur l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, et ce, même s'il n'a pas fait mention de cette disposition dans le certificat d'urbanisme positif ayant précédé le permis.

- CAA Bordeaux, 29/12/2005, « Société La Foret » (req n°2BX01671) : le permis de construire peut être refusé sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme lorsqu'il apparaît, au vu de l'atlas départemental des risques et du projet de PPR, que le terrain d'assiette du projet fait partie d'un massif forestier soumis à un risque d'incendie important. Les circonstances que deux constructions soient en cours de réalisation dans la zone, et que le règlement du POS de la commune ne fasse pas mention de ce risque de feu, qu'aucun incendie ne se soit déclaré dans le secteur, et que le SDIS, qui n'a pas été consulté, n'ait pas émis un avis défavorable lors de l'instruction du permis, n'entachent pas le refus d'illégalité.

- CAA Bordeaux, 23/10/2006 (req n°03BX00324) : le fait que la commune soit dotée d'un POS ne fait pas obstacle à l'utilisation de l'article R.111-2 du CU.

Le juge censure toutefois des refus de délivrance d'autorisation ou refuse d'annuler les permis délivrés lorsque la situation de risque n'est pas avérée :

- CAA de Marseille, 21/12/2006, (req n°04MA00457) : censure du refus de permis de construire au motif qu'à la date du refus le maire ne disposait d'aucun élément précis pour invoquer l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

- CAA de Marseille, 21/12/2006, (req n°04MA02480) : le juge refuse d'annuler un permis de construire alors même que la parcelle en litige se situe en zone inondable du plan des surfaces submersibles de la vallée du Rhône et que le niveau refuge n'est accessible que par l'extérieur du bâtiment, puisque le préfet n'établit pas que les digues, qui ont été renforcées, n'assureraient pas une protection suffisante (voir aussi CAA Marseille, 09/11/2006, Commune de Tarascon, req n°04MA00895).

- CAA de Marseille, 21/10/2006, « Commune d'Allauch », (req n°03MA00231) : le maire a entaché le refus de délivrer un permis de construire sur le fondement de l'article R.111-2 du CU sans rechercher préalablement si le permis de construire pouvait être assorti de prescriptions particulières.

#### **d. Le droit à reconstruire après sinistre, L.111-3 du code de l'urbanisme**

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme prévoit que « *la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié* ». Cet article autorise la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre même si la zone dont relève ce bâtiment est devenue inconstructible depuis sa construction initiale, sauf si le P.L.U. ou la carte communale y font explicitement obstacle.

Dans un arrêt du 02 février 2006 la CAA de Lyon (req n°02LY02286, « préfet de la Savoie / commune de Beaufort-sur-Doron ») rappelle que le droit acquis à reconstruire après sinistre issu de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à l'utilisation de l'article R.111-2 du même code lorsque les occupants d'un bâtiment seraient exposés à des risques certains et prévisibles de nature à mettre en danger leur sécurité (voir avis de principe Conseil d'Etat du 23 février 2005 « Commune de Bagnières-de-Bigorre » n°279721). De plus, dès lors qu'un risque d'avalanches existe, le maire ne peut délivrer une autorisation de reconstruire un bâtiment sinistré sans l'assortir de prescriptions spéciales de nature à préserver le bâtiment de tout phénomène avalancheux.

Le maire ne peut toutefois faire obstacle au droit à reconstruire après sinistre au motif que la reconstruction comporte un nombre de niveau supérieur à celui autorisé par le POS alors que la reconstruction ne prévoit ni modification du volume de la construction, ni création de surface supplémentaire (CAA Nancy, 01/06/2006, req n°04NC00 320).

Un PLU peut valablement limiter la reconstruction des bâtiments sinistrés à ceux qui sont détruits depuis moins de deux ans. Une telle disposition ne porte pas une atteinte excessive au droit au respect des biens protégés par l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CAA Bordeaux, 21/11/2005 « Mme Silvana Assier de Pompignan », n°02BX01600 ).

### **III – Les mesures de police**

La distinction entre la police générale (articles L. 2212-2 5° du C.G.C.T. et L.2212-4 du C.G.C.T ) et la police des édifices menaçant ruine (L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) :

L'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2006, « Consorts Pérone » n° 279664 (mentionné au Lebon) confirme la clarification des frontières entre la procédure de péril et la mise en œuvre des pouvoirs de police générale du maire opéré par l'arrêt Conseil d'Etat, 27 juin 2005 « Ville d'Orléans » (voir note d'actualité de jurisprudence du 1<sup>er</sup> mars 2006).

Le Conseil d'Etat rappelle que la procédure de péril doit être mise en œuvre quand le danger provient « à titre prépondérant » de causes propres à l'immeuble. S'il résulte de causes extérieures, comme d'un risque naturel, le maire doit agir dans le cadre de la police générale.

Le juge estime que l'origine du désordre est bien le risque naturel alors même que l'expertise indique l'existence d'un vice de construction, dès lors qu'il n'est pas prouvé que l'absence de ce vice de construction aurait permis d'éviter le désordre causé à l'immeuble. Seuls les pouvoirs de police générale trouvaient donc à s'appliquer dans ce cas.

### **VI – Les responsabilités**

#### **VI- A. La responsabilité administrative**

##### **a. dans le cadre d'une expropriation pour exposition à un risque naturel majeur**

TA de Pau, 13/03/2006, « Bedat » : M.Bedat demande à l'Etat et à la commune de Borce une indemnisation de 110 000 € en réparation d'un préjudice qui résulterait d'un retard anormal dans le déroulement de la procédure d'expropriation pour exposition à un risque naturel. Le juge ne retient pas de responsabilité sur le fondement de la faute car la procédure a été suivie normalement par l'Etat. Il n'engage pas davantage la responsabilité sans faute de la commune pour rupture d'égalité devant les charges publiques en raison d'un arrêté du maire lui interdisant l'accès à sa maison. En effet le juge estime que les troubles de jouissance invoqués sont la conséquence directe du glissement de terrain qui menace sa propriété et non de l'arrêté.

##### **b. responsabilité pour faute du fait d'une illégalité**

Le juge administratif examine l'état des connaissances que pouvait avoir l'administration sur les risques encourus au moment de la délivrance de l'autorisation afin de déterminer si cette autorisation devait être refusée ou assortie des prescriptions nécessaires (C.E., 25 oct. 1985, M. Poinsignon, n° 39288 ; C.E. 13 juin 2003, Min. de l'équipement, des transports et du logement, n°01MA01926).

Cette responsabilité n'est pas engagée si l'administration ne pouvait connaître ces risques au moment où elle a délivré l'autorisation. Ainsi, n'a pas commis de faute le maire qui a délivré un permis de construire en zone inondable lorsque celui-ci n'a eu une connaissance précise du risque d'inondation sur le terrain qu'après la délivrance du permis de construire (CAA de Douai, 08/11/2006, req n°06DA00077). Il en est de même dans le cas d'un permis délivré sur une parcelle affectée par une marnière (CAA Douai, 06/07/2006, 05DA00493).

##### **c. En matière de police**

La responsabilité de l'autorité de police peut être engagée lorsque cette autorité commet une faute dans l'exercice des pouvoirs conférés par les articles L. 2212-2 5° du C.G.C.T., L.2212-4 du C.G.C.T. En principe, une distinction peut être effectuée entre les mesures de prévention prises sur le fondement de l'article L. 2212-2-5° du C.G.C.T., qui engagent la responsabilité de l'autorité lorsqu'une « faute simple » est commise (dysfonctionnement, mauvaise appréciation de la situation...) et les mesures prises en situation d'urgence (article L. 2212-4 du C.G.C.T.), qui n'entraînent la responsabilité de l'autorité qu'en cas de « faute lourde » (ex-faute d'une exceptionnelle gravité).

A commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune le maire qui n'a pas procédé à la fermeture d'une piste de ski sur laquelle quatre personnes ont trouvé la mort suite à une

avalanche : « que si le matin du drame il avait été procédé à un tir préventif de cet équipement avant l'ouverture de la piste, lequel n'avait déclenché le départ d'aucune avalanche, les autorités de la station ne pouvaient ignorer, au vu desdites cartes, que d'autres coulées étaient susceptibles d'atteindre la piste en question, au même endroit que celle de 1989, mais en empruntant d'autres pentes ; que dans ces conditions, alors que les bulletins météorologiques et les bulletins neige-avalanches présentaient la veille du drame une alerte claire et précise quant à un risque sérieux d'avalanche sur tous les massifs montagneux compte tenu notamment de l'enneigement exceptionnel de ce début de saison, et en l'absence de purge des autres pentes susceptibles d'affecter la sécurité de la piste « Jean Béranger » au moyen de tout système artificiel, en ne prescrivant pas la fermeture de la piste sur le fondement des pouvoirs qu'il tenait de l'article L. 131-2 le maire de Saint Martin de Belleville a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune » (CAA Lyon, 11/07/2006, n°1LY00189).

Commet de même une faute de nature à engager sa responsabilité un maire qui a prescrit l'arrêt de l'exploitation d'une micro-centrale, à la demande d'un directeur départemental de l'équipement, estimant à tort que son fonctionnement présenterait, en cas d'affaissement de la digue attenante, un danger pour la sécurité publique (CAA Bordeaux, 13/06/2006, req n°03BX01468).

Ne commet en revanche pas de faute de nature à engager sa responsabilité le maire qui, alors même qu'il n'aurait pas ignoré la présence d'une carrière souterraine située à 150 mètres de l'affaissement et qu'un premier affaissement d'ampleur limité s'est produit dans la même rue un an plus tôt, s'est abstenu de prendre des mesures destinées à prévenir cet affaissement. En effet il ne résulte pas de l'instruction que des indices aient pu permettre à la commune de prévoir le second affaissement (CAA de Versailles, 16/11/2006, « Commune de Pantin », req n°04VE03522).

#### **d. En matière d'ouvrage public**

En l'absence de faute, la responsabilité de la personne publique propriétaire d'un ouvrage public est susceptible d'être engagée si un défaut d'entretien de l'ouvrage est avéré.

Le juge administratif a ainsi condamné le département des Alpes-Maritimes à indemniser la victime d'un accident de voiture sur une route départementale causé par une chute de pierres en provenance de la falaise bordant la route : « il incombait au département d'inspecter le site à titre préventif afin de pouvoir envisager la mise en place de dispositifs de protection, et , compte-tenu de leur technicité et de leur impact budgétaire, leur éventuelle réalisation ; que le fait qu'une astreinte des services de la DDE était organisée (...) ne peut être regardé comme établissant sérieusement que des visites d'inspection aient été organisées avant l'accident ; que la circonstance que le département ait conclu un marché avec des entreprises de travaux acrobatiques portant sur la purge de diverses falaises, incluant fourniture et pose de grillage de protection, ainsi que sur la stabilisation de divers massifs rocheux, n'établit pas davantage l'existence d'une telle surveillance préventive en l'espèce, dès lors qu'aucune intervention dans le cadre de ce marché n'a eu lieu sur la portion de route concernée ; qu'enfin, le département n'établit pas sérieusement qu'il serait impossible, techniquement ou financièrement, de protéger la portion de route en litige, en se contentant de faire valoir, de façon générale, la configuration géographique et géologique des Alpes-Maritimes et ses nombreuses routes exposées ; qu'ainsi et dans les circonstances de l'espèce, le DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES ne peut donc être regardé comme apportant la preuve, qui lui incombe, d'un entretien normal de la route départementale » (CAA de Marseille, 04/12/2006, req n°04MA02395).

## **VI – B. La responsabilité civile**

Aux termes de l'article 1384 alinéa 1<sup>er</sup>, la responsabilité d'une personne peut être recherchée en raison du dommage causé par une chose dont elle a la garde. Le responsable du dommage, par son action fautive ou du fait des choses qu'il a sous sa garde, peut s'exonérer de sa responsabilité en cas de force majeure. Revêt à ce titre le caractère de force majeure une coulée de boue qui a entraînée la mort d'un enfant (Cour de cassation, 13/07/2006, n°05-17199).

***IMPORTANT :L'ensemble de ces indications constituent une présentation de la jurisprudence récente (2005-2006) en matière de risque naturel 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/connaitre/la réglementation/jurisprudence](http://www.prim.net/professionnels/connaitre/la%20reglementation/jurisprudence).***

Signature