

DIRECTION DE LA PREVENTION DES
POLLUTIONS ET DES RISQUES
SOUS-DIRECTION DE LA PREVENTION DES
RISQUES MAJEURS
BUREAU DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES ET
DE L'AMENAGEMENT

Paris le 1^{er} mars 2006

affaire suivie par : Noël JOUTEUR
tel : 01 42 19 14.75
fax : 01 42 19 14.79
mél : noel.jouteur@ecologie.gouv.fr

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

La présente note de commentaires des décisions de jurisprudence intervenues ces dernières années se propose comme fil directeur de mettre en évidence le type de contrôle qu'exerce le juge, administratif principalement, lorsque lui est soumis un litige survenant dans le domaine de la prévention des risques naturels majeurs.

Dans cette optique, une place importante est en premier lieu accordée aux décisions, de plus en plus nombreuses en première instance, intéressant directement le contenu des plans de prévention des risques, dont certains aspects de procédure et la nature juridique ont par ailleurs fait l'objet d'éclairages, voire d'avancées jurisprudentiels importants (I).

La présentation dans un deuxième temps de certaines décisions, souvent de principe, ayant trait à la prise en compte de la prévention des risques naturels dans les documents et autorisations d'urbanisme permet de souligner certaines constantes et des évolutions possibles dans la démarche du juge (II). Certaines décisions intéressant des mesures de police administratives méritent également d'être présentées (III).

Enfin, plusieurs décisions intervenues en matière de responsabilité illustrent à la fois l'importance qui s'attache pour les autorités à remplir strictement les obligations qui leur incombent pour prévenir les risques, et à la fois le type de limites ou atténuations qui peuvent être apportées à ces obligations et aux responsabilités qui en découlent, notamment du fait des responsabilités propres des victimes elles-mêmes (IV).

I – Les PPR (voir note spécifique)

II – Les documents d'urbanisme et les décisions qui en découlent

II-1- Un contrôle restreint des documents et des autorisations accordées

II-1-1- L'obligation d'une prise en compte effective et suffisante des risques

Le juge exerce sur la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme tels que le PLU et dans la délivrance des autorisations d'occupation du sol 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 et autorisations d'urbanisme à toutes les diligences nécessaires.

Ainsi le classement de terrains en zone ND inconstructible d'un POS du fait de son exposition à un risque de chute de blocs ne constitue pas une erreur manifeste d'appréciation, malgré la possibilité de réaliser un merlon de protection, l'entretien régulier de ce merlon n'étant pas garanti sur le long terme (CAA Lyon, 3 février 2004, SCI les Jardins du Dauphiné).

De la même manière, a été annulée la révision d'un POS ouvrant une « fenêtre bleue » dans une zone rouge inconstructible exposée à un risque d'éboulement de masse (TA Nice, 13 juill. 2005, Mme Mathieu).

Dans le même sens a été suspendue une délibération municipale approuvant le classement en zone d'urbanisation du POS d'un secteur de confluence non bâti situé à l'arrière d'une digue de protection, le juge des référés estimant notamment qu'une telle zone était soumise à un risque d'inondation lié à la submersion ou à la rupture de la digue, quel que soit le degré de protection théorique assurée par cette dernière (TA Nice, ordonn. 5 août 2005, préfet du Var c/ commune de Fréjus).

Sur le plan du contrôle des autorisations de droit des sols, ont pu également être annulés des permis délivrés dans des secteurs situés à l'arrière de digues de protection, le tribunal ayant estimé irréalisables ou insuffisantes les prescriptions qui accompagnaient ces permis pour prévenir les risques dans l'hypothèse de survenance de la crue de référence (TA de Marseille, 5 février 2004, Préfet des Bouches-du-Rhône).

Enfin, tant l'absence d'erreur de droit que l'absence d'erreur manifeste ont été reconnues dans le cadre d'un recours en suspension dirigé contre un arrêté préfectoral mettant en demeure une SARL de cesser des travaux de remblais en cours et de supprimer les remblais situés au-dessus d'une certaine cote effectués sans autorisation préalable dans une zone d'expansion des crues et de nature à aggraver les conséquences d'inondations sur les parcelles voisines (Conseil d'Etat, 14 janvier 2004, SARL LECAD).

II-1-2- L'exigence d'un caractère avéré des risques pris en compte ou des effets aggravants du projet

Est entachée d'erreur manifeste l'instauration, dans le cadre de la révision d'un POS, d'un périmètre de précaution autour d'un point supposé correspondre à l'emplacement d'un puits d'accès à une ancienne exploitation souterraine, en l'absence de toute certitude quant à l'emplacement exact de ce puits et de la parcelle concernée, en l'absence également de tout vide décelé lors de sondages réalisés dans ce périmètre et de toute investigation complémentaire permettant de corroborer la présence d'une cavité souterraine (TA de Rouen, 25 février 2004, Association ASL les Hameaux de Bois-Guillaume et autres).

Il en va de même du classement en zone ND (zone naturelle soumise à un risque d'inondation) de terrains qui, bien qu'inondables et non construits, relèvent d'un secteur présentant un caractère urbain marqué du fait de sa proximité avec la partie urbanisée de la commune et de l'importance de ses équipements (TA Nantes, 27 sept. 2005, M. Milon).

Par ailleurs, la demande de suspension de permis de construire délivrés dans une zone exposée à un risque fort d'incendie de forêt a pu être considérée comme infondée par le juge administratif statuant en référé, en l'absence de doute sérieux quant à la légalité des permis : les constructions projetées étaient en effet situées dans un lotissement dont la quasi-totalité des lots étaient déjà construits, et il n'a pas paru établi, eu égard aux caractéristiques de la zone et des aménagements déjà effectués dans le lotissement, que la réalisation de ces constructions était de nature à créer par elles-mêmes une aggravation du risque auquel serait soumis le secteur concerné (CAA Marseille, ordonn. 1^{er} juill. 2005, M. Bègue et a., annulant la suspension prononcée par le TA).

II-2- Un contrôle « normal » des refus d'autorisations

A contrario de ce qui précède, le refus de délivrance d'une autorisation d'occupation du sol, notamment dans le cadre de l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, donne lieu à un contrôle dit normal du juge, qui examine ainsi le bien-fondé d'une telle décision de refus 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, Commune de Villelaure, 1^{er} mars 2004, annulant un arrêt de la CAA Marseille allant dans un sens opposé : risques supplémentaires en matière d'incendies de forêt que l'augmentation de la capacité d'accueil d'une habitation pouvait créer dans l'ensemble du secteur ;
- TA Rouen, 24 mars 2004 : absence d'erreur d'appréciation dans la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif du fait de la proximité immédiate d'indices de cavité, notamment une excavation présentant les caractéristiques d'un puits d'accès et affaissements constatés dans le secteur
- CAA Marseille, 21 octobre 2004, M. Daniel Piolet : légalité d'un certificat d'urbanisme négatif délivré pour un projet de camping, bien que le POS autorise dans la zone concernée une telle activité sous réserve de certaines prescriptions, et que ces prescriptions aient été prises en compte dans le projet ;
- CAA Bordeaux, 2 juin 2005, Commune de Soulac-sur-Mer : annulation confirmée d'un certificat d'urbanisme positif délivré pour un terrain situé en zone inondable en cas de rupture des digues ;
- CAA Douai, 6 oct. 2005, M et Mme Peter van Buitenen : projet situé dans un secteur soumis au recul de falaise littorale.

Le refus de permis s'impose ainsi lorsque l'autorité compétente a connaissance d'éléments circonstanciés mettant en évidence un risque sur un secteur donné et est en mesure d'appréhender la nature et l'étendue de ce risque pour une construction projetée, sans toutefois disposer d'éléments suffisants pour définir les conditions de réalisation de la construction garantissant sa sécurité (s'agissant d'un risque d'effondrement dû à des marnières, TA Rouen, 21 déc. 2005, M. Amoyal et MAF : d'après cette juridiction, des prescriptions relatives à la stabilité du sous-sol ne sont pas au nombre de celles qui peuvent accompagner un permis de construire dès lors que de telles prescriptions ne portent pas sur la construction elle-même mais sur l'état du sous-sol).

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme peut faire obstacle au principe du droit à reconstruire à l'identique un bâtiment sinistré prévu par l'article L. 111-3 du même code, même en l'absence de toute interdiction expresse dans un document d'urbanisme (avis du Conseil d'Etat, 23 fév. 2005, Mme Hutin ; Conseil d'Etat, 23 nov. 2005, Cne de Bagnères-de-Bigorre).

III – Les mesures de police

Il appartient au maire de prescrire au titre de ses pouvoirs de police générale, et non au titre de son pouvoir de police spéciale des édifices menaçant ruine, l'exécution des mesures de sûreté exigées par un risque menaçant un immeuble lorsque ce risque provient d'une cause extérieure à ce dernier, telle que le risque d'affaissement lié à d'anciennes carrières souterraines (Conseil d'Etat, 27 juin 2005, Ville d'Orléans). En situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut faire également usage de ses pouvoirs de police générale et prendre les mesures de sûreté nécessaires, même si ce péril relève de par son origine d'une police distincte, telle que la police des édifices menaçant ruine (Conseil d'Etat, 10 oct. 2005, Commune de Badinières).

En revanche, une mesure d'interdiction d'habiter un immeuble ne doit pas être disproportionnée au regard des risques pour la sécurité des personnes : la circonstance que cet immeuble soit situé en zone rouge d'un PPR et ait été affecté pendant quelques heures par les dernières crues en date pour une hauteur d'eau à l'intérieur du bâtiment de 90cm ne suffit pas à la justifier (TA Montpellier, 18 oct. 2005, M et Mme Hernandez).

Dans le cas particulier des autorisations d'aménagement et d'exploitation de campings, les mesures de prévention à prendre relèvent en général à la fois du régime de l'urbanisme et d'un régime de police : une illustration en est fournie par un arrêt de la CAA de Lyon du 21 décembre 2004 « Commune de Pierrelongue ». Cet arrêt a validé un arrêté de police municipale interdisant toute activité de camping dans un secteur identifié dans le POS comme exposé à un risque important d'inondation, compte tenu du caractère insuffisant des mesures de prévention alternatives (aménagement, travaux, prescriptions d'alerte...), d'ailleurs déjà imposées à l'exploitant et mises en oeuvre par ce dernier.

Dans le même sens, une mesure de fermeture et d'évacuation de structures légères d'habitation situées dans une zone d'écoulement préférentiel à risque fort d'un PPR, prise à titre conservatoire par le préfet en substitution du maire, n'est pas entachée d'illégalité compte tenu de la gravité du risque et de l'urgence mises en évidence par les différents avis et rapports des autorités ou commissions compétentes (Conseil d'Etat, ordonnance de référé du 6 décembre 2004, M et Mme Marty).

Il est à noter que pour s'assurer de la bonne exécution de cette mesure de police administrative, le préfet a assigné en référé l'ensemble des occupants du secteur en cause (une trentaine de personnes) devant la juridiction judiciaire compétente statuant au civil (tribunal de grande instance de Perpignan), afin qu'il soit prononcé à leur encontre une peine d'astreinte et qu'il puisse être fait usage au besoin de la force publique pour leur évacuation (TGI de Perpignan, ordonnance de référé du 29 novembre 2004, sur assignation présentée le 24 novembre 2004). Le tribunal s'est prononcé dans le sens demandé par le préfet, estimant notamment que la situation, qui n'était pas une situation d'urgence absolue, n'appelait pas une mesure d'exécution d'office par l'administration mais imposait effectivement la saisine de la juridiction judiciaire pour que les mesures nécessaires soient exécutées.

IV – Les responsabilités

IV-1- La responsabilité administrative

La jurisprudence récente en matière de responsabilité confirme la recherche classique, par le juge administratif saisi d'un recours en indemnisation, des partages et atténuations possibles de responsabilité, et l'importance accordée à l'état des connaissances du risque au moment des événements pour déterminer ces partages, ce qui joue plus souvent en faveur de l'administration que des victimes elles-mêmes.

IV-1-1- En matière d'urbanisme

a) A la suite de dommages

La responsabilité de l'autorité ayant délivré un permis de construire peut être reconnue dans la mesure où ce permis aurait dû être refusé ou assorti de conditions spéciales compte tenu de la situation du terrain d'assiette dans une zone connue comme exposée à un risque (par ex. risque d'effondrement dû à la présence de marnières : TA Rouen, 21 déc. 2005, M. Amoyal et MAF).

Cette responsabilité peut également être imputée à l'autorité compétente en matière de documents d'urbanisme, dans l'hypothèse d'un sinistre survenu dans un secteur exposé à un risque connu n'ayant pas fait l'objet d'une délimitation réglementaire (risque d'effondrement dû à des marnières : TA Rouen, 21 déc. 2005, M. Amoyal et MAF ; en l'espèce, condamnation de l'Etat également pour faute lourde commise dans l'exercice de son contrôle de légalité).

En revanche, s'il apparaît que l'administration ignorait l'existence du risque au moment de la délivrance de l'autorisation, sa responsabilité ne sera pas engagée à l'égard des victimes d'un sinistre d'origine naturelle survenu par la suite. La circonstance que le risque lui ait été signalé par des riverains peu de temps après la délivrance de l'autorisation ne lui donnait pas pour autant compétence liée pour retirer cette autorisation (CAA Douai, 7 octobre 2004, Secrétaire d'Etat au logement ; cf aussi, Conseil d'Etat, avis du 23 février 2005, confirmant le caractère « permissif » du recours à l'article R. 111-2, qui implique une appréciation des faits et ne saurait imposer le retrait d'un acte créateur de droits reconnu illégal au regard de ces dispositions).

Cependant, cette responsabilité est souvent engagée concomitamment à celle imputable aux victimes elles-mêmes, compte tenu notamment de l'imprudence qu'elles ont commise et de la connaissance supposée qu'elles avaient du risque auxquels elles s'exposaient (CAA Bordeaux 6 octobre 2005 SCI Graziella Julien : condamnation d'une commune pour avoir délivré une autorisation de lotir en zone inondable mais garantie de l'Etat pour moitié du préjudice indemnisable du fait de l'avis favorable donné dans le cadre du PSS applicable, et atténuation pour moitié de cette responsabilité de la commune du fait de la faute de la SCI elle-même).

Le devoir de s'informer, conjugué avec l'accomplissement par les collectivités publiques des strictes obligations qui leur incombent, peut donner lieu à la reconnaissance d'une seule et entière responsabilité : celle des victimes.

Il peut en être jugé ainsi par exemple lorsque le sinistre résulte d'un phénomène qui, bien que connu depuis longtemps, est d'une telle ampleur et d'une telle étendue que la collectivité publique ne pouvait être qu'exonérée de l'obligation de réaliser des travaux de protection ou de prescrire des mesures de prévention qui eussent été disproportionnés ou inadaptés compte tenu d'un tel phénomène, alors que d'une part la victime avait été dûment informée de ce risque lors de l'achat de son bien du fait de son classement en zone à risque dans le POS, et que d'autre part la commune avait malgré tout diligenté les expertises nécessaires et entrepris, en liaison avec les services de l'Etat compétents, un programme de travaux prioritaires constituant déjà un engagement financier important de sa part (TA de Toulouse, 4 février 2004, Mme Cossou et MAAF).

Dans le même sens, a pu être rejetée une action en responsabilité dirigée contre l'Etat et la commune par une SCI ayant acquis un ensemble immobilier endommagé à plusieurs reprises par des crues, le risque étant clairement identifié sur le plan réglementaire (POS, PSS) et lui ayant été signalé dans la note d'urbanisme délivrée par la commune lors de l'acquisition (TA Montpellier, 17 mars 2005, SCI Brancas).

Dans le même ordre d'idées, la responsabilité d'une autorité administrative ne sera pas engagée du fait pour cette autorité d'avoir autorisé la réalisation d'un ouvrage privé qui, mal dimensionné, a eu pour conséquence de provoquer ou d'aggraver l'inondation de terrains voisins, en l'absence de faute susceptible de lui être reprochée.

En l'espèce, l'autorisation était assortie des prescriptions nécessaires et, la non conformité de l'ouvrage ayant été constatée, une procédure en infraction avait été dûment diligentée qui a d'ailleurs abouti, postérieurement au sinistre, à la condamnation du prévenu et à la mise en conformité de l'ouvrage (TA Nice, 11 mai 2004, Société nationale de literie).

Enfin, le lien de causalité entre l'autorisation ou le zonage illégal et le préjudice subi doit être établi pour que l'autorité administrative mise en cause puisse être condamnée à indemniser les victimes de sinistres (Conseil d'Etat, 20 avr. 2005, M. X c/commune de Cuges-les-Bains : dommages dus notamment à l'absence de travaux de remblaiement imposés par le permis et rendus nécessaires par la situation du terrain en zone inondable).

b) En l'absence de tout dommage

Le juge peut également être amené à imputer et évaluer le préjudice lié à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme illégale en zone à risque, en l'absence même de tout sinistre.

Tel est le cas notamment en cas de délivrance d'une autorisation d'urbanisme illégale : l'autorité compétente peut alors être reconnue fautive et condamnée à indemniser le bénéficiaire de cette autorisation au moins pour partie du préjudice subi (CAA Paris, 10 juin 2004, M et Mme Mihajlovic : indemnisation des seuls troubles dans les conditions d'existence, le préjudice matériel et notamment la perte de valeur vénale du bien construit n'étant pas établi).

Toutefois, l'autorité locale ainsi condamnée peut appeler en garantie l'Etat, dans l'hypothèse où les services de ce dernier ont pu être à l'origine de la décision prise illégalement (CAA de Paris, décision précitée : condamnation de l'Etat à garantir la commune en totalité, du fait d'une erreur de classement du terrain en cause dans le PER ayant servi de fondement au permis illégal).

De même, la remise en cause d'une autorisation du fait de la révélation postérieure d'un risque est constitutive d'une atteinte à un droit acquis et peut à ce titre ouvrir droit à réparation en application de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme : il en est ainsi lorsque, postérieurement à la délivrance d'une autorisation de lotir, un certificat d'urbanisme négatif est opposé au pétitionnaire concerné pour tenir compte des résultats d'une étude de risque intervenus entre temps (TA Marseille, 11 mars 2004, Sté d'études et de réalisations immobilières). Il est à noter cependant que le préjudice pris en compte n'intègre ni la perte de valeur vénale, ni le manque à gagner du lotisseur, mais seulement les frais dûment justifiés liés à l'acquisition des terrains, à leur gestion et aux études et travaux engagés.

IV-1-2- En matière de police

La responsabilité des autorités de police pourra être engagée si les mesures nécessaires pour prévenir les risques n'ont pas été prises alors que ces risques leur étaient connus. Toutefois, les mesures entreprises doivent être proportionnées à la fois à la nature et à l'ampleur des risques encourus, et à la fois aux moyens dont disposent les autorités pour y faire face :

- TA de Toulouse, Mme Cossou et MAAF, 4 février 2004 : responsabilité de la commune ou de l'Etat non engagée dans les dommages subis à la suite d'éboulements de falaise, compte tenu notamment de l'étendue du phénomène et des difficultés techniques et financières pour la commune à assumer la réalisation des travaux de protection envisageables ;
- CAA Bordeaux ép. Bougardier 3 février 2005 : mesure d'évacuation et d'interdiction d'habiter suffisante, compte tenu du coût excessif des travaux de sécurisation à entreprendre et de l'absence d'obligation de l'Etat à exproprier les biens.

IV-1-3- En matière d'ouvrages publics

En l'absence même de faute, la responsabilité d'une collectivité publique peut être engagée du fait du dysfonctionnement ou de l'existence même d'un équipement relevant de sa maîtrise d'ouvrage, et comme en matière de responsabilité pour faute, cette responsabilité peut être atténuée par la faute de la victime n'ayant pas tiré les conséquences de la connaissance qu'elle était sensée avoir du risque auquel elle était exposée (CE 17 mars 2004, Syndicat intercommunal d'assainissement de la région d'Enghien).

IV-1-4- Des fondements de responsabilité souvent complémentaires

Un cas de figure classique en matière d'inondations est une condamnation solidaire d'une commune d'une part par exemple en tant que maître d'ouvrage d'un pont ayant formé barrage et provoqué des dommages, et l'Etat d'autre part en tant qu'autorité chargée de la police de l'eau s'étant abstenue de prescrire l'arrachage des arbres dans le lit majeur du cours d'eau (CAA Lyon 8 octobre 2002 Commune de Saint-Julien en Saint-Albans, confirmé partiellement par Conseil d'Etat, 8 avr. 2005, MEDD c/Sté Proud : la responsabilité propre de la société sinistrée, retenue par le juge d'appel en atténuation de la responsabilité des autorités administratives, a finalement été écartée en cassation, la connaissance du risque par cette société n'étant d'une part pas établie en l'absence de tout classement préalable de ses terrains en zone inondable, et d'autre part l'installation de matériaux en bordure de cours d'eau n'étant pas constitutive d'une faute).

IV-2- La responsabilité civile

La garantie décennale s'applique en cas de défauts de conformité aux normes parasismiques portant sur des éléments essentiels de la construction, dans la mesure où ces défauts constituent un facteur avéré et certain de perte de l'ouvrage par séisme le rendant impropre à sa destination (Cour Cass., civ., 25 mai 2005, Sté Continent c/ép. Senrain).