

**Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement  
Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques  
Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs**

# **JURISQUES**

**PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS**

**Jurisprudence commentée**

**I<sup>ère</sup> ÉDITION, MARS 2000**



*Cet ouvrage a été réalisé à l'initiative de :*

**Thierry HUBERT**, Chef du Bureau de la Cartographie des Risques et de l'Aménagement et  
**Jean-Luc DUPUY**, Chargé de mission à la S.D.P.R.M. chargé des affaires juridiques et réglementaires et de  
l'expropriation pour risques majeurs  
au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

*Par :*

**Amélie DELATTRE**  
**Thomas GARANCHER**  
**Claire ROZENCWAJG**  
**Thierry TOURET**

Étudiants ou anciens étudiants du D.E.A. de droit de l'environnement des Universités de Paris I (Panthéon-Sorbonne) et Paris II (Panthéon-Assas)

*Sous la direction de :*

**Christophe SANSON**  
Maître de Conférences à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)  
Ancien Conseiller technique du Ministre de l'environnement Michel BARNIER, chargé des affaires juridiques  
et du bruit (1993-1995)

*Avec l'assistance d'un groupe de travail interministériel composé de :*

**Roland BURNET** (CEMAGREF)  
**Marie COSPEN** (CETE Méditerranée)  
**Geneviève DUBOURDIEU** (Ministère de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, DGUHC)  
**Jean GOUJON** (Ministère de l'Intérieur, DDSC)  
**Gilles GARREAU** (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, DE)  
**Dominique LAVAUX** (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, DE)  
**Jacques SIRONNEAU** (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, DE)



# ***JURISQUES***

## **PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS**

### **Jurisprudence commentée**

#### Note de présentation

Du fait de sa complexité et de sa dispersion entre différentes matières juridiques (droit public — avec le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, le contentieux administratif, les droits de la police administrative et de la responsabilité de la puissance publique — et droit privé — avec le droit pénal et le droit civil), le droit applicable la gestion des risques naturels en France demeure aujourd'hui encore mal connu.

La matière ne manque cependant pas car les textes, notamment depuis la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, s'avèrent riches et complexes et la jurisprudence devient de plus en plus précise et contraignante pour des services instructeurs toujours à la merci d'une annulation contentieuse.

Une forte demande d'interprétation des textes et de la jurisprudence existe par conséquent émanant non seulement de ces services instructeurs mais, plus généralement, des agents chargés d'appliquer et de faire appliquer ce droit relatif à la gestion des risques naturels, notamment au sein des collectivités territoriales.

En diffusant chaque année et depuis cinq ans, en interne et au bénéfice de ses principaux correspondants des services déconcentrés, deux volumes rassemblant respectivement une sélection ordonnée, mais non commentée, des textes juridiques sur la prévention des risques naturels majeurs<sup>1</sup> et de la jurisprudence y afférente<sup>2</sup> (classée par ordre thématique et chronologique), la Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs a commencé à répondre à cette demande.

---

<sup>1</sup> Dernier volume paru : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs, Cellule d'Information Documentaire sur les Risques Majeurs, *Textes juridiques sur la prévention des risques naturels majeurs*, recueil 1997, mai 1998, 98 p. Ouvrage réalisé par M. Jean-Luc DUPUY, Chargé de mission à la SDPRM chargé des affaires juridiques et réglementaires et de l'expropriation pour risques majeurs et par Mme Josiane PERCHE responsable de la documentation sur les risques majeurs.

<sup>2</sup> Dernier volume paru : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs, Cellule d'Information Documentaire sur les Risques Majeurs, *Jurisprudence relative à la prévention des risques naturels majeurs*, recueil 1997, janv. 1998, 132 p. Ouvrage réalisé par M. Jean-Luc DUPUY, Chargé de mission à la SDPRM chargé des affaires juridiques et réglementaires et de l'expropriation pour risques majeurs et par Mme Josiane PERCHE responsable de la documentation sur les risques majeurs.

S'adressant à un public cette fois beaucoup plus large, la Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs a par ailleurs publié en 1998 une édition actualisée de l'ouvrage intitulé : *Procerisq, procédure et réglementation* paru pour la première fois en 1989.

La nécessité se fait cependant toujours sentir aujourd'hui d'offrir aux agents des services instructeurs de l'État en charge des procédures de prévention des risques naturels une analyse thématique de la jurisprudence en ce domaine.

Ni circulaire émanant de l'Administration et engageant l'État, ni ouvrage universitaire approfondissant quelques sujets controversés sans éclairer un lecteur soucieux de trouver des réponses concrètes à des questions précises, la première édition de : *JURISQUES, Prévention des risques naturels, Jurisprudence commentée* tente de répondre à cette nécessité.

Les interprétations figurant dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs et n'ont pas vocation à se substituer à la doctrine administrative. Par ailleurs, la jurisprudence étant susceptible d'évoluer, l'ouvrage ne peut anticiper sur les décisions postérieures à sa parution.

Composé de six séries de fiches, il aborde, sans prétendre à l'exhaustivité, les principales thématiques concernées par la gestion des risques naturels depuis l'information du public, jusqu'à l'indemnisation des catastrophes naturelles en passant par l'aménagement et l'urbanisme, la police municipale, les mesures de spécifiques de prévention (expropriation, réglementations applicables à la prévention des inondations, des incendies de forêts, etc.) et la responsabilité (civile, pénale et administrative). Seule exception, la fiche 3-2 : Police spéciale des édifices menaçant ruine ne traite pas, à proprement parler, de la gestion des risques naturels. Elle a malgré cela, sa place dans la série 3 : Police municipale, afin de bien distinguer cette police spéciale des autres pouvoirs du maire dans le domaine de la prévention des risques naturels.

Chaque série comprend un nombre variable de fiches traitant d'un sujet particulier.

Les fiches se présentent sous la forme d'un triptyque regroupant dans l'ordre :

- les textes applicables (afin d'éviter aux agents de recourir à différents ouvrages aussi volumineux que difficiles à manier) : articles de codes, de lois, de décrets, renvois à des circulaires ; ces textes étant, selon les cas, reproduits *in extenso* ou sous formes d'extraits présentés suivant un plan dicté par les commentaires mentionnés ci-dessous ;
- la jurisprudence reproduite par extraits et ordonnée de la même façon avec les références des décisions et le(s) considérant(s) et/ou attendu(s) essentiel(s) ;
- des commentaires rédigés de manière neutre, précise et synthétique selon un plan structuré permettant d'éclairer les textes et la jurisprudence, le "gras" étant utilisé pour la jurisprudence et les commentaires, afin de faire ressortir les concepts majeurs.

Une table des matières détaillée et un index de la jurisprudence publiée ou inédite terminent l'ouvrage dont les responsables de la Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs espèrent qu'il pourra répondre à quelques unes des multiples questions juridiques que les services instructeurs se posent au quotidien dans la gestion des risques naturels.

## **SOMMAIRE**



<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>7</b>
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	17
<b>1. INFORMATION.....</b>	<b>19</b>
FICHE 1 : INFORMATION DU PUBLIC.....	21
<i>TEXTES</i> .....	21
<i>COMMENTAIRES</i> .....	23
PRÉSENTATION.....	23
I. - CHAMP D'APPLICATION.....	23
II. - CONTENU DE L'INFORMATION.....	24
A. - Dossier synthétique.....	24
B. - Document d'information.....	24
III. - AFFICHAGE DES CONSIGNES DE SÉCURITÉ.....	25
<b>2. AMÉNAGEMENT, URBANISME ET PRÉVENTION.....</b>	<b>27</b>
FICHE 2-1 : ÉLABORATION DES P.P.R.....	29
<i>TEXTES</i> .....	29
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	31
<i>COMMENTAIRES</i> .....	34
PRÉSENTATION.....	34
I. - PRESCRIPTION DU P.P.R.....	34
A. - Connaissance du risque.....	34
B. - Délimitation.....	35
C. - Arrêté de prescriptions du P.P.R.....	35
II. - CONSULTATIONS.....	36
A. - Projet de plan soumis à consultations.....	36
B. - Consultations administratives.....	36
1. - Avis des conseils municipaux des communes concernées.....	36
2. - Consultations en fonction du contenu du projet.....	37
C. - Enquête publique.....	37
III. - APPROBATION ET PUBLICATION DU P.P.R.....	38
A. - Approbation.....	38
B. - Publication.....	38
IV. - MODIFICATION DU P.P.R.....	38
BIBLIOGRAPHIE.....	39
FICHE 2-2 : CONTENU DES P.P.R.....	41
<i>TEXTES</i> .....	41
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	43
<i>COMMENTAIRES</i> .....	44
PRÉSENTATION.....	44
I. - ÉLÉMENTS DU DOSSIER DE P.P.R.....	45
A. - Note de présentation.....	45
B. - Documents graphiques.....	45
1. - Plan de zonage.....	45
2. - Cartes informatives.....	46
C. - Règlement.....	46
II. - ÉTENDUE DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES.....	47
A. - Champ d'application.....	47
B. - Interdictions et prescriptions.....	47
1. - Dispositions applicables aux constructions et aménagements.....	47
2. - Dispositions applicables aux activités.....	48
3. - Limites aux prescriptions pouvant être imposées.....	49
C. - Mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.....	49
1. - Types de mesures pouvant être prises.....	49
2. - Mise en œuvre des mesures.....	50
BIBLIOGRAPHIE.....	51
FICHE 2-3 : EFFETS DES P.P.R.....	53

<i>TEXTES</i> .....	53
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	55
<i>COMMENTAIRES</i> .....	57
PRÉSENTATION.....	57
I. - LIENS ENTRE P.P.R. ET DROIT DE L'URBANISME.....	57
A. - P.P.R., servitude d'utilité publique.....	57
1. - Obligation d'annexer le P.P.R. au P.O.S.....	57
2. - Question de l'indemnisation.....	58
B. - Modification du P.O.S.....	58
II. - APPLICATION ANTICIPÉE DES P.P.R.....	59
III. - SANCTIONS PÉNALES ASSOCIÉES AUX P.P.R.....	60
BIBLIOGRAPHIE.....	61
<b>FICHE 2-4 : DOCUMENTS D'URBANISME</b> .....	<b>63</b>
<i>TEXTES</i> .....	63
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	65
<i>COMMENTAIRES</i> .....	72
PRÉSENTATION.....	72
I. - ARTICLE L. 121-10 DU CODE DE L'URBANISME.....	72
II. - SCHÉMAS DIRECTEURS.....	72
A. - Contenu des schémas directeurs.....	72
B. - Effets des schémas directeurs.....	73
III. - PLANS D'OCCUPATION DES SOLS.....	73
A. - Élaboration des P.O.S.....	73
B. - Rapport de présentation.....	74
C. - Documents graphiques et règlement.....	74
1. - Zonage résultant des documents graphiques.....	74
2. - Prescriptions réglementaires.....	75
D. - Modification et révision des P.O.S.....	75
1. - Choix entre modification et révision du P.O.S.....	75
2. - Contrôle du contenu de la modification ou de la révision.....	76
IV. - PLANS D'AMÉNAGEMENT DE ZONE (P.A.Z.).....	76
V. - PROJETS D'INTÉRÊT GENERAL (P.I.G.).....	77
BIBLIOGRAPHIE.....	77
<b>FICHE 2-5 : AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS</b> .....	<b>79</b>
<i>TEXTES</i> .....	79
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	80
<i>COMMENTAIRES</i> .....	86
PRÉSENTATION.....	86
I. - CERTIFICAT D'URBANISME.....	86
II. - PERMIS DE CONSTRUIRE.....	87
A. - Instruction de la demande.....	87
B. - Normes de référence du permis de construire.....	87
1. - P.O.S.....	87
2. - Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) : article R. 111-2 du Code de l'urbanisme.....	88
3. - Dispositions des Plans de Prévention des Risques (P.P.R.).....	89
C. - Prescriptions applicables au permis de construire délivré en zone de risque.....	89
D. - Responsabilité dans le cadre de la délivrance des permis de construire.....	90
E. - Reconstruction après sinistre.....	90
III. - AUTRES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU SOL.....	91
A. - Autorisation d'installations et travaux divers.....	91
B. - Lotissements.....	91
BIBLIOGRAPHIE.....	92
<b>3. POLICE MUNICIPALE</b> .....	<b>93</b>
<b>FICHE 3-1 : POLICE GENERALE DU MAIRE</b> .....	<b>95</b>
<i>TEXTES</i> .....	95
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	96
<i>COMMENTAIRES</i> .....	100

PRÉSENTATION.....	100
I. - OBLIGATION DE PRENDRE DES MESURES DE PRÉCAUTIONS CONVENABLES : ARTICLE L. 2212-2, 5° DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	100
A. - Quelles sont les circonstances qui justifient l'action du maire ?.....	100
1. - Quelles sont les mesures les plus fréquemment ordonnées par le maire ? .....	101
II. - MESURES DE SÛRETÉ A PRENDRE EN CAS DE DANGER GRAVE OU IMMINENT : ARTICLE L. 2212-4 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	103
A. - Dans quelles circonstances un danger présente-t-il un caractère grave ou imminent ? .....	103
1. - Quelles sont les mesures susceptibles d'être prises sur ce fondement ? .....	103
III. - LIMITES DE L'ACTION MUNICIPALE : POUVOIRS DU PRÉFET : ARTICLE L. 2215-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	104
A. - Dans quelles conditions le préfet peut-il intervenir ? .....	104
B. - Quels sont les pouvoirs complémentaires du maire ?.....	104
BIBLIOGRAPHIE : .....	104
<b>FICHE 3-2 : POLICE SPÉCIALE DES ÉDIFICES MENAÇANT RUINE.....</b>	<b>105</b>
<i>TEXTES</i> .....	<i>105</i>
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	<i>106</i>
<i>COMMENTAIRES</i> .....	<i>111</i>
PRÉSENTATION.....	111
I. - CHAMP D'APPLICATION DE LA POLICE DES ÉDIFICES MENAÇANT RUINE.....	111
A. - Qu'entend-on par édifice menaçant ruine ?.....	111
B. - Quelle est l'autorité compétente en matière d'édifices menaçant ruine ?.....	112
C. - Quelles sont les particularités du régime au regard de la propriété de l'immeuble ? .....	113
II. - POUVOIRS DU MAIRE.....	114
A. - Quelle est la procédure de péril ordinaire ? .....	114
1. - Connaissance de la situation dangereuse .....	114
2. - Options des propriétaires .....	115
3. - Saisine du tribunal administratif .....	115
4. - Effets de la substitution .....	116
B. - Quelle est la procédure applicable lorsqu'il existe un péril imminent ? .....	116
1. - Appréciation du caractère du péril.....	116
2. - Étendue des mesures que peut ordonner le maire .....	117
III. - TRAVAUX EXÉCUTÉS D'OFFICE .....	117
A. - Quelle est la nature de ces travaux ? .....	117
B. - Quelle est la procédure de recouvrement des frais ? .....	117
IV. - RESPONSABILITÉ DE L'AUTORITÉ DE POLICE.....	118
BIBLIOGRAPHIE : .....	118
<b>4. MESURES SPÉCIFIQUES DE PRÉVENTION .....</b>	<b>119</b>
<b>FICHE 4-1 : EXPROPRIATION DES BIENS EXPOSÉS A CERTAINS RISQUES NATURELS MAJEURS MENAÇANT GRAVEMENT DES VIES HUMAINES.....</b>	<b>121</b>
<i>TEXTES</i> .....	<i>121</i>
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	<i>123</i>
<i>COMMENTAIRES</i> .....	<i>124</i>
PRÉSENTATION.....	124
I. - CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE.....	125
A. - Risques naturels susceptibles de donner lieu à expropriation .....	125
B. - Un risque devant présenter une menace grave pour les vies humaines .....	125
C. - Une décision d'exproprier appartenant à l'État .....	125
D. - Une procédure intervenant à la condition qu'il n'existe pas de meilleure solution possible .....	125
E. - Recherche d'un équilibre économique .....	126
II. - PHASE ADMINISTRATIVE .....	126
A. - Initiative de l'expropriation.....	126
1. - L'initiative d'expropriation peut émaner du préfet ou de toute personne en faisant la demande.....	126
2. - En cas de suite favorable donnée par les ministres concernés, le préfet peut engager la réalisation du dossier d'enquête publique.....	127
B. - Réalisation du dossier d'enquête publique et adoption de mesures de prévention .....	127
1. - L'expropriant doit établir un dossier établissant le caractère d'utilité publique de l'opération.....	127

2. - Ce dossier d'enquête publique doit obligatoirement s'accompagner d'une enquête publique	127
3. - Aux termes de l'enquête publique, le projet d'expropriation doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique.....	128
III. - PHASE JUDICIAIRE DE LA PROCÉDURE .....	128
A. - Transfert de propriété.....	128
B. - Indemnisation des biens expropriés .....	128
C. - Un montant fixé indépendamment de l'existence du risque.....	128
D. - Paiement des indemnités .....	129
E. - Modalités du règlement .....	129
F. - Prise de possession .....	129
IV. - MESURES COMPLÉMENTAIRES.....	130
A. - Exclusion des opérations spéculatives destinées à obtenir des indemnités plus élevées : clause "antispéculative".....	130
B. - Clause de responsabilisation des autorités délivrant des permis de construire ou des autorisations administratives en méconnaissance des actes administratifs rendant public l'existence d'un risque naturel.....	130
BIBLIOGRAPHIE.....	131
FICHE 4-2 : CAMPING ET CARAVANAGE.....	133
<i>TEXTES</i> .....	133
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	134
<i>COMMENTAIRES</i> .....	137
PRÉSENTATION.....	137
I. - DÉLIVRANCE DE L'AUTORISATION D'AMÉNAGER ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES .....	137
A. - P.O.S. et autorisation d'aménager.....	137
B. - Intervention de l'autorité chargée de l'urbanisme : article R. 443-10 du Code de l'urbanisme .....	138
II. - RÈGLES A RESPECTER LORS DU FONCTIONNEMENT : LES POUVOIRS DE POLICE.....	139
III. - NOUVEAU RÉGIME ISSU DE L'ARTICLE L. 443-2 DU CODE DE L'URBANISME.....	140
A. - Comment s'effectue la délimitation des zones soumises à un risque naturel prévisible ? .....	140
Quelles sont les zones concernées par cette délimitation ? .....	140
B. - Quelle est la procédure d'établissement des prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation ?	141
C. - Quelles sont les sanctions applicables en cas d'inobservation des prescriptions ? .....	142
BIBLIOGRAPHIE : .....	142
FICHE 4-3 : INONDATIONS.....	143
<i>TEXTES</i> .....	143
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	144
<i>COMMENTAIRES</i> .....	149
PRÉSENTATION.....	149
I. - MESURES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS.....	149
A. - Entretien des cours d'eau et travaux de défense contre les inondations .....	149
B. - Quelle est la fonction du service d'annonce des crues ? .....	150
II. - AUTORITÉS DE POLICE ET PRÉVENTION DES INONDATIONS .....	151
A. - Quelles sont leurs obligations concernant le maintien de la sécurité publique ? .....	151
B. - Quels rôles doivent assumer les autorités de police agissant au titre des polices de l'urbanisme ?	151
III. - MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE D'INONDATION.....	152
A. - Quels sont les fondements de la responsabilité du service d'annonce des crues ?.....	152
B. - Quelle est la responsabilité des autorités chargées de la sécurité publique ? .....	153
C. - Quelle responsabilité peut être engagée à l'occasion des travaux et ouvrages publics ?.....	153
IV. - CAUSES D'EXONÉRATION DE LA RESPONSABILITÉ.....	154
A. - Force majeure .....	154
B. - Faute de la victime .....	154
BIBLIOGRAPHIE : .....	154
FICHE 4-4 : RISQUES SISMIQUES ET CYCLONIQUES .....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - DÉTERMINATION DES RISQUES CYCLONIQUE ET SISMIQUE.....	154
A. - Connaissance scientifique du risque .....	154

1. - Connaissance de l'aléa .....	154
2. - Connaissance de la vulnérabilité.....	154
B. - Traduction cartographique des risques connus .....	154
1. - Cartes d'endommagement potentiel.....	154
2. - Intérêt de la cartographie .....	154
II. - MESURES DE PRÉVENTION.....	154
A. - Délimitation de zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique.....	154
B. - Instauration de règles particulières de constructions.....	154
1. - Concernant l'autorisation de construction .....	154
2. - Concernant la réalisation de travaux et d'aménagements .....	154
III. - MISE EN ŒUVRE DES RESPONSABILITÉS .....	154
A. - Responsabilité administrative en raison de l'absence ou de l'insuffisance des mesures indispensables pour assurer l'information et la sécurité des populations .....	154
B. - Responsabilité civile .....	154
BIBLIOGRAPHIE.....	154
FICHE 4-5 : INCENDIES DE FORETS.....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - CONNAISSANCE DU RISQUE "INCENDIE DE FORÊTS" .....	154
A. - Connaissance de l'aléa .....	154
B. - Connaissance de la vulnérabilité.....	154
II. - MESURES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ÉDICTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES EN VUE DE RÉDUIRE LE RISQUE "INCENDIE DE FORÊT" .....	154
A. - Mesures applicables sur tout le territoire national.....	154
1. - Mesures de prévention ayant pour objet la réduction de l'aléa .....	154
2. - Mesures réglementant les constructions et activités vulnérables .....	154
B. - Dispositions spécifiques aux forêts situées dans des zones particulièrement exposées aux incendies .....	154
1. - Nécessité d'établir un zonage du territoire menacé.....	154
2. - Obligations imposées aux propriétaires de forêts situées dans les zones particulièrement exposées aux incendies.....	154
III. - DÉVELOPPEMENT D'UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE SPÉCIFIQUE AU RISQUE "INCENDIE DE FORÊT".....	154
A. - Mise en œuvre de la responsabilité administrative .....	154
1. - Responsabilité de la commune pour insuffisance dans l'organisation et le fonctionnement des secours.....	154
2. - Principe de la responsabilité de la commune, lieu du sinistre, malgré la mise en œuvre de moyens et procédures extérieurs à la commune .....	154
B. - Mise en œuvre des responsabilités judiciaires .....	154
1. - Responsabilité civile .....	154
2. - Responsabilité pénale .....	154
BIBLIOGRAPHIE.....	154
FICHE 4-6 : MONTAGNE.....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - URBANISME EN MONTAGNE.....	154
A. - Loi Montagne .....	154
B. - Notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement .....	154
C. - Chalets d'alpage .....	154
D. - Unités Touristiques Nouvelles (U.T.N.).....	154
II. - PRÉVENTION DU RISQUE AVALANCHE.....	154
A. - Plans de Prévention des Risques "avalanches" .....	154
B. - Mise en œuvre des pouvoirs de police administrative générale .....	154
C. - Plan d'Intervention pour le Déclenchement des Avalanches (P.I.D.A.) .....	154

III. - RISQUES LIÉS A LA PRATIQUE DU SKI.....	154
A. - Aménagement du domaine skiable .....	154
B. - Pratique du ski .....	154
1. - Ski sur piste.....	154
2. - Ski hors piste .....	154
BIBLIOGRAPHIE.....	154
<b>5. RESPONSABILITÉ .....</b>	<b>154</b>
FICHE 5-1 : RESPONSABILITÉ CIVILE.....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - RESPONSABILITÉ CONTRACTUELLE.....	154
A. - Caractères généraux de la responsabilité contractuelle .....	154
1. - Inexécution fautive du contrat .....	154
2. - Cause étrangère, exonératoire de responsabilité.....	154
B. - Éléments constitutifs de la force majeure .....	154
1. - Irrésistibilité.....	154
2. - Imprévisibilité.....	154
3. - Extériorité.....	154
C. - Événements naturels susceptibles d'être qualifiés de force majeure .....	154
II. - RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE.....	154
A. - Caractères généraux de la responsabilité délictuelle .....	154
1. - Délits ou quasi-délits .....	154
2. - Force majeure, cause d'exonération partielle de la responsabilité .....	154
B. - Caractéristiques de la force majeure .....	154
1. - Irrésistibilité.....	154
2. - Imprévisibilité.....	154
3. - Extériorité.....	154
C. - Phénomènes naturels, exonératoires de responsabilité.....	154
III. - RESPONSABILITÉS SPÉCIFIQUES A CERTAINES PROFESSIONS.....	154
A. - Responsabilité décennale et biennale des constructeurs, architectes et entrepreneurs .....	154
1. - Caractère d'ordre public des garanties décennale et biennale .....	154
2. - Force majeure, cause exonératoire .....	154
B. - Qualification de force majeure.....	154
1. - Irrésistibilité, imprévisibilité, extériorité.....	154
2. - Arrêté interministériel de catastrophe naturelle .....	154
C. - Phénomènes naturels, exonératoires de responsabilité.....	154
BIBLIOGRAPHIE.....	154
FICHE 5.2 : RESPONSABILITÉ PÉNALE.....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES PUBLIQUES, A L'OCCASION DE L'EXERCICE DE LEURS POUVOIRS DE POLICE.....	154
A. - Personnes publiques susceptibles de voir leur responsabilité pénale engagée .....	154
1. - Le maire, en tant qu'autorité de police administrative générale .....	154
2. - Exclusion de la responsabilité pénale des personnes morales .....	154
B. - Infractions retenues.....	154
1. - Manquement à une obligation de sécurité.....	154
2. - Manquement à une obligation d'assistance.....	154
II. - MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR NON-RESPECT DES RÈGLES D'URBANISME.....	154
A. - Délivrance d'une autorisation dans une zone à risques .....	154
1. - Méconnaissance des prescriptions d'un P.P.R. ....	154
2. - Non-respect de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme .....	154

B. - Non respect des interdictions ou des prescriptions figurant dans un plan de prévention des risques naturels prévisibles .....	154
III. - INFRACTION DE MISE EN DANGER D'AUTRUI.....	154
A. - Nouvelle incrimination.....	154
B. - Délit indépendant de la réalisation du dommage .....	154
BIBLIOGRAPHIE.....	154
FICHE 5-3 : RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - FAUTES DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	154
A. - Quelle responsabilité peut être engagée du fait des activités de police ? .....	154
B. - Quels sont les fondements de la responsabilité des autorités chargées de l'urbanisme ? .....	154
C. - Quelle responsabilité peut être engagée à l'occasion des travaux et ouvrages publics ? .....	154
II. - FORCE MAJEURE : CAUSE EXONÉRATOIRE ? .....	154
A. - Quels sont les caractères d'un événement de force majeure ? .....	154
B. - Quelle est l'évolution de la notion d'imprévisibilité ? .....	154
III. - FAUTE DE LA VICTIME.....	154
A. - L'obligation de prudence des victimes .....	154
B. - Quelles sont les conséquences de cette obligation vis à vis de la responsabilité de la personne publique et de la victime ? .....	154
<b>6. INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES .....</b>	<b>154</b>
FICHE 6 : INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES.....	154
<i>TEXTES</i> .....	154
<i>JURISPRUDENCE</i> .....	154
<i>COMMENTAIRES</i> .....	154
PRÉSENTATION.....	154
I. - CHAMP D'APPLICATION ET MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE.....	154
A. - Champ d'application de la garantie .....	154
1. - Quels sont les contrats devant obligatoirement comporter l'extension de garantie des catastrophes naturelles ? .....	154
2. - Quels sont les biens couverts par la garantie des catastrophes naturelles ? .....	154
3. - Quel est le champ d'application territorial de la garantie "catastrophes naturelles" ? .....	154
B. - Mise en œuvre de la garantie .....	154
1. - L'assuré ne peut pas refuser l'extension de garantie "catastrophes naturelles" .....	154
2. - L'assureur est tenu de garantir les catastrophes naturelles .....	154
II. - OBJET DE LA GARANTIE.....	154
A. - Dommages garantis .....	154
1. - Qu'entend-on par dommages matériels directs ? .....	154
2. - Quelles sont les pertes d'exploitation garanties ? .....	154
B. - Événements garantis .....	154
1. - Quels sont les agents naturels assurables ? .....	154
2. - Qu'entend-on par agent naturel d'intensité anormale ? .....	154
III. - CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE.....	154
A. - Nécessité d'un lien de causalité déterminante entre les dommages constatés et la catastrophe naturelle survenue .....	154
1. - Quels sont les critères retenus pour qualifier l'agent naturel de cause déterminante ? .....	154
2. - A qui incombe la recherche de la causalité déterminante ? .....	154
B. - Constatation de l'état de catastrophe naturelle par un arrêté interministériel.....	154
1. - Quelle est la procédure suivie pour constater l'état de catastrophe naturelle .....	154
2. - Quels sont les critères retenus par l'administration pour prendre un arrêté de catastrophe naturelle ? .....	154
3. - Quels sont les recours ouverts contre l'arrêté de constatation de l'état de catastrophe naturelle ? .....	154
IV. - INDEMNISATION DU SINISTRE.....	154
A. - Principes généraux applicables au système d'indemnisation.....	154

---

1. - En cas de sinistre, l'assuré garde à sa charge le montant de la franchise.....	154
2. - Une détermination de la prime indépendante du degré d'exposition du bien au risque .....	154
3. - En principe, la garantie catastrophe naturelle est exclusive de toute autre garantie .....	154
4. - L'équilibre financier du système est garanti par l'État .....	154
B. - Règlement du sinistre .....	154
1. - Déclaration du sinistre.....	154
2. - Paiement de l'indemnité.....	154
BIBLIOGRAPHIE.....	154
INDEX .....	154
INDEX DES ARRÊTS.....	154

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

A.J.D.A. :	Actualité juridique droit administratif
A.J.D.I. :	Actualité juridique droit immobilier
C.A.D.A. :	Commission d'accès aux documents administratifs.
C.A.R.I.P. :	Cellule d'analyse des risques et d'information préventive
C.J.E.G. :	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
C.L.P.A. :	Carte de Localisation Probable des Avalanches
C.R.P.F. :	Centre régional de la propriété forestière
D.D.A.F. :	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
D.D.E. :	Direction départementale de l'Équipement
D.I.C.R.I.M. :	Document d'information communal sur les risques majeurs
D.R.I.R.E. :	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
I.T.D. :	Installations et travaux divers
J.C.P. :	Jurisclasser périodique
L.A.U. :	Loi d'Aménagement et d'Urbanisme
L.P.A. :	Les petites affiches
P.A.Z. :	Plan d'aménagement de zone
P.E.R. :	Plan d'exposition aux risques naturels prévisibles
P.I.D.A. :	Plan d'Intervention pour le déclenchement des avalanches
P.I.G. :	Projet d'intérêt général
P.O.S. :	Plan d'occupation des sols
P.P.R. :	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
P.S.S. :	Plan des surfaces submersibles
P.Z.E.A. :	Plan des zones exposées aux avalanches
R.D.I. :	Revue de droit immobilier
R.D.P. :	Revue du droit public
R.F.D.A. :	Revue française de droit administratif
R.G.D.A. :	Revue générale de droit administratif
R.J.E. :	Revue juridique de l'environnement
R.N.U. :	Règlement national d'urbanisme
R.T.M. :	Restauration des terrains en montagne
U.T.N. :	Unité touristique nouvelle
Z.A.C. :	Zone d'aménagement concerté
Z.E.R.M.O.S. :	Zones exposées à des risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol



## **1. INFORMATION**



## FICHE 1 : INFORMATION DU PUBLIC

### TEXTES

- **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (J.O. du 23 octobre 1987) :**

**Art. 21 :** "Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. [...]"

Un décret en Conseil d'État définit les conditions d'exercice de ce droit. Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées".

- **Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (J.O. du 13 octobre 1990) :**

**Art. 2 :** "Les dispositions du présent décret sont applicables dans les communes :

1° Où existe un plan particulier d'intervention établi en application du titre II du décret du 6 mai 1988 susvisé, ou un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles établi en application du décret du 3 mai 1984 susvisé, ou un plan des surfaces submersibles établi en application des articles 48 à 54 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, ou un périmètre délimité en application de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme [aujourd'hui, Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles] ;

2° Situées dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique, définies en application de l'article 41 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée ;

3° Particulièrement exposées à un risque d'éruption volcanique et figurant à ce titre sur une liste établie par décret ;

4° Situées dans les régions ou départements mentionnés à l'article L. 321-6 du Code forestier et figurant, en raison des risques d'incendie de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral ;

5° Situées dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion en ce qui concerne le risque cyclonique.

Elles sont également applicables dans les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier".

**Art. 3 :** "L'information donnée aux citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.

Elle est consignée dans un dossier synthétique établi par le préfet et reprenant notamment les informations essentielles contenues dans les documents mentionnés à l'article 2. Sont exclues de ce dossier les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou aux secrets de fabrication, ainsi que celles de nature à faciliter des actes de malveillance ou à faire obstacle à l'application des mesures prévues dans les différents documents. Le dossier est transmis au maire avec les documents mentionnés à l'article 2.

Le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, notamment celles de ces mesures qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. Il fait connaître au public l'existence du dossier synthétique et du document d'information par un avis affiché en mairie pendant deux mois.

Le dossier synthétique, le document d'information et les documents mentionnés à l'article 2 peuvent être librement consultés en mairie.

Le dossier synthétique et le document d'information sont tenus à jour".

**Art. 4 :** "Les consignes de sécurité figurant dans le document d'information et celles éventuellement fixées par les exploitants ou les propriétaires des locaux et terrains mentionnés à l'article 6 sont portées à la connaissance du public par voie d'affiches".

**Art. 5 :** "Les affiches prévues à l'article 4 sont conformes aux modèles arrêtés par les ministres chargés de la sécurité civile et de la prévention des risques majeurs".

**Art. 6 :** "Le maire organise les modalités de l'affichage dans la commune.

Lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige, cet affichage peut être imposé dans les locaux et terrains suivants :

1° Établissements recevant du public, au sens de l'article R. 123-2 du Code de la construction et de l'habitation, lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à 50 personnes ;

2° Immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, agricole ou de service, lorsque le nombre d'occupants est supérieur à cinquante personnes ;

3° Terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et le stationnement des caravanes soumis au régime de l'autorisation de l'article R. 443-7 du Code de l'urbanisme, lorsque leur capacité est supérieure soit à cinquante campeurs sous tente, soit à quinze tentes ou caravanes à la fois ;

4° Locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements.

Dans ce cas, ces affiches, qui sont mises en place par l'exploitant ou le propriétaire de ces locaux ou terrains sont apposées à l'entrée de chaque bâtiment, s'il s'agit des locaux mentionnés aux 1°, 2° et 4° de l'alinéa précédent et à raison d'une affiche par 5 000 mètres carrés, s'il s'agit des terrains mentionnés au 3° du même alinéa".

• **Arrêté du 28 août 1992 portant approbation des modèles d'affichages relatives aux consignes de sécurité devant être portées à la connaissance du public (J.O. du 5 septembre 1992).**

• **Circulaire n° 91-43 du 10 mai 1991 du ministère de l'Intérieur, relative à l'information préventive sur les risques technologiques et naturels majeurs (M.T.P., Textes Officiels, 11 octobre 1991).**

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

L'information des citoyens constitue un des fondements de la politique de prévention des risques. C'est pourquoi la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs l'érige, par son article 21, en un droit reconnu aux populations concernées par ces risques.

Cette disposition a fait l'objet de mesures d'application au travers du décret n° 90-918 du 11 octobre 1990, commenté par la circulaire n° 91-43 du 10 mai 1991.

De manière générale, l'information dispensée aux citoyens doit comprendre à la fois la description des risques et leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues.

### I - CHAMP D'APPLICATION

Les modalités d'information des citoyens s'appliquent dans les communes particulièrement concernées par les risques naturels.

Afin d'identifier ces communes, le décret du 11 octobre 1990 distingue **deux types de critères** :

- il s'agit, d'une part, des **communes pour lesquelles un document local spécifique de prévention a été élaboré**. En ce qui concerne les risques naturels majeurs, le décret fait figurer les plans d'exposition aux risques naturels (P.E.R.), les périmètres délimités en application de l'ancien article R. 111-3 du Code de l'urbanisme ainsi que les plans des surfaces submersibles (P.S.S.).

Depuis l'intervention de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ces documents valent désormais plan de prévention des risques naturels majeurs (P.P.R.), lequel devient le document unique et spécifique de prévention des risques permettant la mise en œuvre du dispositif d'information [Voir fiches 2-1 à 2-3].

- il s'agit, d'autre part, des **communes définies par un texte national ou départemental** : communes particulièrement exposées au risque sismique et communes situées dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion pour le risque cyclonique [voir fiche 4-4.], communes listées par décret comme particulièrement exposées à un risque volcanique et communes figurant, en raison des risques d'incendie de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral en application de l'article L. 321-6 du Code forestier [voir fiche 4-5].

Le décret prévoit également que les dispositions en matière d'information seront rendues applicables dans des communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque particulier.

La circulaire du 10 mai 1991 indique certains critères devant régir le choix de ces communes par les préfets. Celles-là doivent en particulier être exposées à plusieurs risques graves, l'information préventive doit y

répondre à une certaine attente des acteurs locaux (les maires devant notamment être volontaires) et le nombre de ces communes doit enfin être tel que les moyens en personnes qui sont rassemblés permettent de réaliser leur dossier dans un délai de six mois.

## II. - CONTENU DE L'INFORMATION

Les modalités de l'information sont articulées autour de deux documents : **un dossier synthétique** à établir par le préfet et qui est transmis au maire et **un document d'information à la charge du maire** concernant les mesures de sauvegarde prévues sur le territoire de la commune.

C'est au maire qu'il appartient de faire connaître ces deux documents par avis affiché en mairie, où les dossiers peuvent être librement consultés.

### A. - Dossier synthétique

Élaboré par le préfet pour chacune des communes concernées, le document synthétique (ou dossier communal synthétique : D.C.S.) a comme principal objet la **description du risque encouru et de ses conséquences**.

Il reprend la plupart des informations contenues dans les documents spécifiques de prévention des risques. S'agissant des risques naturels, le dossier synthétique doit donc reprendre les informations contenues dans le P.P.R. applicable sur le territoire de la commune. Il doit en outre intégrer les principales dispositions du plan et indiquer au moins les zones rendues inconstructibles et les zones où des contraintes sont imposées aux occupations du sol autorisées, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ainsi que les mesures concernant les particuliers, surtout celles applicables à l'existant et celles dont la réalisation est rendue obligatoire.

De manière générale, le préfet et ses services doivent élaborer un dossier compréhensible par un large public, de dix à vingt pages environ, donnant une vue d'ensemble sur les risques concernant la commune et les mesures prises par l'État pour y remédier.

Doivent en revanche être exclues du dossier synthétique les informations traditionnellement retenues au titre de la défense nationale ainsi que celles de nature à faciliter les actes de malveillance. Il est vrai cependant que cette disposition trouvera matière à s'appliquer plus en matière de risques technologiques que de risques naturels *stricto sensu*.

### B. - Document d'information

Le document d'information (ou document d'information communal sur les risques majeurs, D.I.C.R.I.M.), qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, est élaboré sous la responsabilité du maire.

Les **mesures de sauvegarde** doivent être envisagées d'un double point de vue :

- il s'agit, d'une part, de celles qui relèvent des pouvoirs de **police administrative générale du maire**, notamment en matière d'organisation des secours et de consignes de sécurité. La circulaire du 10 mai 1991 précise à cet égard que la réalisation du document d'information peut être l'occasion de conduire le maire à améliorer les mesures de secours.

Ce travail ne doit cependant pas aboutir à un retard dans la mise à disposition du document à la population, les projets en cours pouvant être mentionnés dans le document.

- il s'agit d'autre part, des mesures de prévention relevant des compétences ou des initiatives de la commune, notamment les mesures d'alerte et les ouvrages et travaux communaux de protection.

Le maire peut également faire état de la prise en compte des risques dans la réglementation d'occupation des sols, en particulier au travers des documents d'urbanisme (P.O.S., P.A.Z., etc.) [Voir fiche 2-4].

Dossier synthétique et document d'information peuvent tous deux être consultés en mairie. Leur mise à disposition fait l'objet d'une publicité par voie d'affichage à la charge du maire, ce qui n'exclut pas d'autres moyens de publicité (bulletin municipal, Minitel, etc.).

Enfin, les dossiers doivent être datés et mis à jour en fonction des éléments nouveaux, significatifs du point de vue des risques naturels ou technologiques, survenus dans la commune. Ces changements peuvent résulter à la fois de la survenance ou de la connaissance de nouveaux phénomènes naturels et de la modification de l'environnement réglementaire relatif aux risques naturels (adoption d'un P.P.R., modification ou adoption de nouveaux documents d'urbanisme intéressant les risques, etc....).

### III. - AFFICHAGE DES CONSIGNES DE SÉCURITÉ

Les consignes de sécurité figurant dans le document d'information et celles éventuellement fixées par certains exploitants ou propriétaires de locaux fréquentés par le public (locaux d'habitation, de travail, etc.) sont portées à la connaissance du public par voie d'affiches.

**L'affichage** dans la commune **est obligatoire et sous l'entière responsabilité du maire**. Il est effectué sur la base d'un modèle-type arrêté par les ministres chargés de la sécurité civile et de la prévention des risques majeurs [voir arrêté du 28 août 1992 portant approbation des modèles d'affichages relatives aux consignes de sécurité devant être portées à la connaissance du public].

Les consignes de sécurité résultent des dispositions d'organisation des secours prises par le maire ainsi que du dispositif local éventuel d'observation des risques pouvant conduire à une alerte (annonce des crues, surveillance d'un mouvement de terrain...).

Les consignes établies par l'exploitant ou le propriétaire du local sont liées au caractère du local ou du lieu d'affichage et visent à garantir la sécurité des occupants de ces locaux.

L'affichage doit être effectué partout où la nature du risque ou la répartition de la population l'exige. Ainsi, il pourra être réalisé non seulement sur les zones directement exposées, mais également sur la totalité de la commune (en cas de risque sismique ou cyclonique par exemple), voire sur des secteurs de communes voisines en accord avec les maires correspondants.

Cet affichage sera opportunément mis en place en premier lieu dans les locaux dépendant de la commune (mairie, école, services sociaux, caserne de pompiers, locaux de la gendarmerie, etc.).

Mais il peut également, en tant que de besoin, être imposé dans des lieux privés faisant l'objet de fréquents passages de la population que le décret du 11 octobre 1990 énumère :

- les établissements recevant du public et les immeubles d'activités (industrielle, artisanale, agricole ou de services) lorsque l'effectif total est supérieur à 50 personnes ;
- certains terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et des caravanes (en application de l'article R. 443-7 du Code de l'urbanisme [Voir fiche 4-2]) lorsqu'ils sont d'une certaine importance ;
- les locaux à usage d'habitation regroupant plus de 15 logements.

L'accès des citoyens à l'information sur les risques majeurs constitue un élément incontournable de la politique de prévention.

Il faut toutefois rappeler que, si elle est organisée de manière spécifique par les textes et la procédure décrits ci-dessus, cette réglementation ne fait pas obstacle à l'application des dispositions générales qui régissent l'accès des administrés aux documents administratifs.

En particulier, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative aux relations entre l'administration et le public peut trouver à s'appliquer de manière cumulative et permettre l'accès à l'ensemble des documents administratifs communicables concernant les risques majeurs, par l'intermédiaire de la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.).

## **2. AMÉNAGEMENT, URBANISME ET PRÉVENTION**



## FICHE 2-1 : ÉLABORATION DES P.P.R.

### TEXTES

• **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, [modifiée notamment par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O. du 3 février 1995, p. 1843-1844)] :**

**Art. 40-1 :** "L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° de délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru [...];

2° de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux [...]."

**Art. 40-3 :** "Après enquête publique et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques est approuvé par arrêté préfectoral".

**Art. 40-4 :** "[...] Le plan de prévention des risques approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées".

**Art. 40-6 :** " Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles approuvés en application du I de l'article 5 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles valent plan de prévention des risques naturels prévisibles à compter de la publication du décret prévu à l'article 40-7. Il en est de même des plans de surfaces submersibles établis en application des articles 48 à 54 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, des périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, ainsi que des plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l'article 21 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions de la présente loi.

Les plans ou périmètres visés à l'alinéa précédent en cours d'élaboration à la date de promulgation de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures antérieures propres à ces documents".

**Art. 40-7 :** "Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application des articles 40-1 à 40-6. Il définit notamment les éléments constitutifs et la procédure d'élaboration et de révision des plans de prévention des risques [...]".

• **Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (J.O. du 11 octobre 1995) - Titre I, articles 1 à 8, dont :**

**Art. 1<sup>er</sup> :** "L'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux articles 40-1 à 40-7 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée est prescrit par arrêté du préfet. Lorsque le périmètre mis à l'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets de ces départements et précise celui des préfets qui est chargé de conduire la procédure".

**Art. 2 :** "L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte ; il désigne le service déconcentré de l'État qui sera chargé d'instruire le projet. L'arrêté est notifié aux maires des communes dont le territoire est inclus dans le périmètre ; il est publié au recueil des actes administratifs de l'État dans le département".

**Art. 3 :** "Le projet de plan comprend :

1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances ;

2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2°, de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée ;

3° Un règlement précisant en tant que de besoin :

- les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu du 1° et du 2° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée ;

- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan mentionnées au 4° du même article. Le règlement mentionne, le cas échéant celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur mise en œuvre".

[...]

**Art. 7 :** "Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles le plan sera applicable.

Si le projet de plan contient des dispositions de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets, ces dispositions sont aussi soumises à l'avis des conseils généraux et régionaux concernés.

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 est réputé favorable.

Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

A l'issue de ces consultations, le plan éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est approuvé par arrêté préfectoral. Cet arrêté fait l'objet d'une mention au recueil des actes administratifs

de l'État dans le département ainsi que dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

Une copie de l'arrêté est affichée dans chaque mairie sur le territoire de laquelle le plan est applicable pendant un mois au minimum.

Le plan approuvé est tenu à la disposition du public en préfecture et dans chaque mairie concernée. Cette mesure de publicité fait l'objet d'une mention avec les publications et l'affichage prévus aux deux alinéas précédents".

**Art. 8 :** "Un plan de prévention des risques naturels prévisibles peut être modifié selon la procédure décrite aux articles 1<sup>er</sup> à 7 ci-dessus. Toutefois, lorsque la modification n'est que partielle, les consultations et l'enquête publique mentionnées à l'article 7 ne sont effectuées que dans les communes sur le territoire desquelles les modifications proposées seront applicables. Les documents soumis à consultation ou enquête publique comprennent alors :

1° Une note synthétique présentant l'objet des modifications envisagées ;

2° Un exemplaire du plan tel qu'il serait après modification avec l'indication, dans le document graphique et le règlement, des dispositions faisant l'objet d'une modification et le rappel, le cas échéant de la disposition précédemment en vigueur.

L'approbation du nouveau plan emporte abrogation des dispositions correspondantes de l'ancien plan".

## JURISPRUDENCE

• **T.A. de Melun, 11 juin 1998, Association "Il faut agir à Thorigny et dans ses environs", Association "Les Combeaux", n° 975504 et 975554 :**

"[...] Cons., d'une part, [...] qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet de Seine-et-Marne a adressé le 5 septembre 1996 une demande d'avis au président de la chambre d'agriculture et au directeur du centre régional de la propriété forestière que, faute pour la **chambre d'agriculture** d'avoir rendu son avis dans un délai de deux mois, cet **avis** est réputé **favorable** ; que le **centre régional** de la propriété forestière a rendu un **avis favorable** le 17 septembre 1996 que, par suite, le moyen tiré de l'absence de consultation de ces deux organismes manque en fait ; que la circonstance que ces deux **avis** n'aient **pas été visés dans l'arrêté attaqué est sans influence sur sa légalité** ;

Cons., d'autre part, qu'aux termes de l'article R. 11-13 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : "Lorsque l'opération projetée doit être exécutée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, l'enquête publique s'ouvre à la mairie de cette commune [...] ; qu'ainsi, **un plan de prévention des risques naturels, s'il s'applique sur le territoire d'une seule commune, constitue un document élaboré à l'initiative de l'État sous sa responsabilité**, pour son propre compte, et non pour le compte de la commune ; que, par suite, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions précitées de l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; [...]."

• **T.A. de Caen, 26 mai 1998, M. Etienne Millet, n° 97365 :**

"[...] Cons. qu'il est constant qu'un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles avait été prescrit par arrêté du préfet du Calvados en date du 14 octobre 1989 pour les communes de Houlgate, Gonnevill-sur-Mer, Auberville et Villers-sur-Mer ; que ce plan avait été approuvé par arrêté préfectoral du 28 juin 1993 pour les communes de Houlgate, Auberville et Villers-sur-Mer et demeurait en cours

d'instruction en ce qui concerne la commune de Gonneville-sur-Mer ; qu'ainsi le conseil municipal de ladite commune émettait le 14 septembre 1995 un nouvel avis défavorable sur le plan d'exposition aux risques naturels ; qu'en application des dispositions susrappelées de l'article 40-6 de loi du 22 juillet 1987, le **projet de plan d'exposition aux risques naturels prévisibles** concernant la commune de Gonneville-sur-Mer devait être **considéré comme un projet de plan de prévention des risques naturels** et il n'y avait pas lieu de procéder à une nouvelle enquête publique ; que le moyen tiré de l'ancienneté de l'enquête publique et de ce que l'arrêté litigieux approuvant en tant que plan de prévention des risques de mouvement de terrain le plan d'exposition aux risques naturels prévisibles n'aurait pas été précédé de l'enquête prévue par les textes doit en conséquence être rejeté ; [...]

Cons. que si le périmètre du plan d'exposition aux risques naturels prévisibles approuvé en tant que plan de prévention des risques de mouvements de terrains sur le territoire de la commune de Gonneville-sur-Mer par l'arrêté préfectoral du 13 février 1997 comprend des terrains agricoles, il est constant que le plan lui-même tant dans ses dispositions que dans son règlement ne prévoit ni ne prescrit **aucune disposition spécifique aux terrains agricoles**, aux exploitations agricoles ou aux espaces mis en culture ; que, par suite, le préfet du Calvados n'était **pas tenu de consulter la chambre d'agriculture** avant de prendre l'arrêté attaqué ; [...]"

• **T.A. de Caen, 7 juillet 1998, Commune de Gonneville-sur-Mer, n° 97645 :**

"Cons. qu'**aucune** disposition législative ou réglementaire applicable à la date de la décision attaquée ne prévoyait **l'obligation pour le préfet de recueillir l'avis du Conseil d'État en raison de l'avis défavorable** du conseil municipal de Gonneville-sur-Mer sur le projet de plan de prévention des risques de mouvements de terrain ; que le moyen tiré de l'absence d'avis du Conseil d'État doit, dès lors, être écarté ;

Cons. qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le tracé des différentes zones serait imprécis ; qu'au surplus, à la supposer établie, **l'imprécision** alléguée, serait **sans incidence sur la légalité du plan**,

Cons. que le moyen tiré de la discrimination alléguée entre la commune de Gonneville-sur-Mer et les autres communes concernées par l'élaboration d'un plan de prévention des risques est dépourvue de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Cons. qu'il entre dans la vocation des plans de prévention des risques de prévoir notamment les conditions dans lesquelles les constructions peuvent être réalisées comme il est dit à l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que les servitudes édictées de ce chef régissent des situations qui font l'objet d'une réglementation en vertu de l'arrêté du 6 mai 1996 ; que si les règles définies par le plan dont s'agit sont plus restrictives que celles édictées par l'arrêté susévoqué, ce sont les **règles les plus restrictives qui prévalent**, que par suite, les moyens tirés de ce que le plan aurait dû respecter l'arrêté du 6 mai 1996 et de ce que l'application du plan obligeait l'administration à méconnaître ledit arrêté doivent être rejetés ;

Cons. qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la **délimitation des zones** fondée sur les études réalisées notamment lors de l'établissement, en 1977, de la carte des zones exposées à des risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol (Z.E.R.M.O.S.) dressée en annexe du plan d'occupation des sols, soit entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'au demeurant, la circonstance, à la supposer établie, que la délimitation des zones suivrait une courbe de niveau, n'est pas de nature à établir que cette délimitation serait entachée d'une erreur manifeste ;

Cons. qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'ordonner l'expertise demandée par la requérante, que la requête susvisée de la commune de Gonneville-sur-Mer doit être rejetée, [...]"

• **T.A. de Clermont-Ferrand, 26 mai 1998, Mme Marie-Hélène Affidi et M. et Mme Henri Ribier c. Préfet de l'Allier, n° 971157 et 971159 :**

"[...] Cons. qu'il résulte des pièces du dossier que le maire de la commune de Moulins a procédé à **l'affichage de l'avis d'ouverture d'enquête publique** dans les conditions prescrites par les dispositions susvisées du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la mairie de Moulins, dans trois mairies annexes de la commune et à sept emplacements sur le site concerné ; que si les requérants soutiennent que l'affichage de l'avis aurait disparu à deux endroits précis de la voie publique, pendant la durée de l'enquête, cette circonstance ne peut être considérée comme ayant vicié de façon substantielle les formalités d'affichage requises par les dispositions réglementaires ; que par suite, le moyen susanalysé doit être rejeté ; [...]

Cons. que les requérants soutiennent que la méthode utilisée par le bureau d'études pour **délimiter les zones d'aléas** aurait conduit à de graves incohérences et aurait entaché le plan de prévention des risques naturels prévisibles adopté par l'arrêté attaqué d'erreur sur le zonage retenu ; qu'il résulte cependant des pièces du dossier que le bureau d'étude, qui n'était pas tenu par les dispositions réglementaires en vigueur d'employer une méthode particulière de délimitation de zonage, a réalisé des études hydrauliques approfondies en tenant compte de l'ensemble des données historiques disponibles, et notamment de la crue de l'Allier de 1856 ; que si les requérants relèvent des erreurs dans la description d'un ouvrage hydraulique, celles-ci, à supposer qu'elles soient établies, ne sont pas de nature à remettre en cause la fiabilité des études réalisées ; que dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le classement retenu est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation [...]"

• **T.A. de Strasbourg, 23 février 1999, Commune de Lomerange et autres c/ Préfet de la Moselle, n° 97711 et suivants :**

"Cons. qu'aux termes de l'article 7, alinéa 3 du décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles : "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", qu'aux termes de l'article 40-6 de la loi n° 87-565 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, modifié le 2 février 1995 : "Les plans [...] en cours d'élaboration à la date de la promulgation de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels, sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures antérieures propres à ces documents" ;

Cons. en premier lieu, qu'il ressort du dossier que les **consultations** susmentionnées n'ont **pas été effectuées** et qu'il n'est pas contesté que les **périmètres visés** par le plan litigieux **entourent des terrains agricoles ainsi que des zones forestières** ;

Cons. en deuxième lieu, que, si le préfet de la Moselle soutient qu'en application de l'article 40-6 précité de la loi du 22 juillet 1987 modifiée, il n'était pas tenu de renouveler la phase de consultations déjà effectuée en vue de l'élaboration du plan attaqué, il ressort de ces mêmes dispositions qu'elles ne dispensent que des consultations déjà effectuées dans le seul cadre des procédures antérieures ; que, dès lors, lesdites dispositions ne dispensaient pas le préfet de procéder aux consultations de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière, lesquelles constituent des **consultations nouvelles** non prévues dans le cadre des procédures antérieures ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que les requérantes sont fondées à soutenir que le plan attaqué a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière [...]"

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.) constituent une innovation importante dans le dispositif spécifique de prévention des risques naturels.

Bien que leurs dispositions figurent dans la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs modifiée, c'est bien la loi du 2 février 1995 dite "loi Barnier" relative au renforcement de la protection de l'environnement qui est à l'origine de cette innovation juridique.

Si le P.P.R. reste, comme les anciens plans d'exposition aux risques (P.E.R.), un document élaboré sous la responsabilité de l'État et à son initiative, il l'est désormais dans le cadre d'une procédure déconcentrée.

Au fond, deux éléments nouveaux doivent être soulignés :

- le contenu du P.P.R. est renforcé, notamment par rapport aux ex-P.E.R. [voir fiche 2.2] ;
- le P.P.R. devient par ailleurs un instrument global et unique, qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des risques naturels prévisibles, tels que inondations, mouvements de terrains, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques ou cyclones (article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987).

A ce titre, il remplace l'ensemble des dispositifs préexistants, c'est-à-dire non seulement les P.E.R., mais encore les anciens périmètres de risques de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, les plans de surfaces submersibles (P.S.S.) ou les plans de zones sensibles aux incendies de forêt (P.Z.S.I.F.).

L'article 40-6 de la loi de 1987 ajoute également que ces anciens dispositifs valent désormais P.P.R. et produisent donc les mêmes effets. [voir fiche 2.3].

### I. - PRESCRIPTION DU P.P.R.

#### A. - Connaissance du risque

Le P.P.R. étant un instrument modulable (un ou plusieurs risques, d'une intensité variable, sans contraintes géographiques...), il est recommandé de s'appuyer sur des études initiales à caractère qualitatif et pluridisciplinaire, plus aisées à retranscrire et à mettre en œuvre.

Ces études sont conduites en deux phases :

- une **phase "technique"** permettant d'analyser les phénomènes et leurs conséquences en termes de risques, et donc, de niveau de protection nécessaire ;
- une **phase dite "réglementaire"** qui aboutit au zonage du P.P.R. et intègre d'autres préoccupations, notamment de type socio-économiques ; cette phase réglementaire qui retranscrit les études préalables s'effectue sous la responsabilité du service instructeur de l'État.

Dans la première phase, la réalisation d'études complémentaires permettant de préciser la connaissance du risque est souhaitable dans la mesure où ces études apportent une réelle valeur ajoutée par rapport aux connaissances actuelles, et à condition qu'elles ne retardent pas la prise en compte du risque dans l'aménagement, et notamment, la réalisation du plan de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.).

De même, une bonne indication pourra être fournie par l'étude des dossiers relevant de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle [voir fiche 6], qui contiennent une description des

événements et une évaluation des dégâts, ainsi que des renseignements généralement précis, datés, et parfois des mesures sur l'intensité et l'extension des phénomènes.

Enfin, la jurisprudence contrôle le sérieux des études réalisées, qui ne saurait toutefois être remis en cause par une simple indication erronée : "il résulte cependant des pièces du dossier que le bureau d'études, qui n'était pas tenu par les dispositions réglementaires en vigueur d'employer une méthode particulière de délimitation de zonage, a réalisé des études hydrauliques approfondies en tenant compte de l'ensemble des données historiques disponibles, et notamment de la crue de l'Allier de 1856 ; que si les requérants relèvent des erreurs dans la description d'un ouvrage hydraulique, celles-ci, à supposer qu'elles soient établies, ne sont pas de nature à remettre en cause la fiabilité des études réalisées" (T.A. de Clermont-Ferrand, 26 mai 1998, Mme Marie-Hélène Affidi et M. et Mme Henri Ribier c/ Préfet de l'Allier).

## **B. - Délimitation**

Les études permettent de définir et de cerner un "bassin de risque" au sein duquel les prescriptions du P.P.R. seront rendues applicables. Ce bassin de risque permet de prendre en compte "la nature et l'intensité du risque encouru" (article 40-11° de la loi de 1987) en fonction de critères naturels homogènes. Le bassin de risque permet également de prendre en compte une pluralité de risques existants sur un même territoire, ainsi que les possibles interactions entre ces mêmes risques.

Surtout, une des grandes innovations de la loi "Barnier" du 2 février 1995 consiste à prévoir la possibilité d'instaurer un P.P.R. au-delà de la zone directement exposée à un risque. L'article 40-1, 2° nouveau de la loi de 1987 indique en effet qu'il peut s'agir de zones non directement soumises au risque faisant l'objet du P.P.R., mais où les constructions, aménagements et exploitations sont susceptibles d'aggraver le risque en cause, voire d'en provoquer de nouveaux.

De manière générale, il faut également préciser que, le risque ignorant les frontières administratives, le P.P.R. pourra être délimité sur une zone couvrant plusieurs communes ou parties de communes, voire se situer à cheval sur deux départements.

Par ailleurs, la jurisprudence a précisé "qu'un plan de prévention des risques naturels, s'il s'applique sur le territoire d'une seule commune, constitue un document élaboré à l'initiative de l'État, sous sa responsabilité, pour son propre compte, et non pour le compte de la commune" (T.A. de Melun, 11 juin 1998, Assoc. "Il faut agir à Thorigny et dans ses environs", Assoc. "Les Combeaux").

Le périmètre ainsi délimité fait l'objet d'un contrôle propre de la part du juge administratif, qui vérifie si le périmètre retenu sur la base des études réalisées n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation : "[cons. que la circonstance] que la délimitation des zones suivrait une courbe de niveau n'est pas de nature à établir que cette délimitation serait entachée d'une erreur manifeste" (T.A. de Caen, 7 juil. 1998, Cne de Gonnevill-sur-Mer).

## **C. - Arrêté de prescriptions du P.P.R.**

L'établissement des plans de prévention des risques est prescrit par arrêté préfectoral, qui indique le périmètre du projet de plan. Lorsque le périmètre mis à l'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets de ces départements et précise le préfet chargé de conduire la procédure d'approbation (décret du 5 octobre 1995, article 1<sup>er</sup>).

Cet arrêté est notifié aux maires des communes concernées par le périmètre mis à l'étude et publié au recueil des actes administratifs du département. En revanche, il ne fait pas l'objet d'une publicité dans la presse.

L'arrêté prescrivant le P.P.R. désigne également le service déconcentré de l'État qui sera chargé d'instruire le projet.

Une structure appropriée pour mener à bien cette tâche pourra être trouvée par le biais de la création d'une Cellule d'analyse des risques et d'information préventive (C.A.R.I.P.). Ce service, placé sous l'autorité des

préfets des départements, coordonne l'action des différents services déconcentrés concernés par la prévention des risques naturels (D.D.E., D.D.A.F., services R.T.M., D.R.I.R.E., etc.).

## II. - CONSULTATIONS

### A. - Projet de plan soumis à consultations

Un projet de plan est élaboré pour être soumis à consultations lorsque l'établissement du P.P.R. a été prescrit par le préfet.

Le contenu de ce **projet de plan** est réglementé à l'article 3 du décret du 5 octobre 1995 et **comprend** :

- une **note de présentation** indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles ;
- un ou plusieurs **documents graphiques** faisant apparaître les zones de risque et les zones non directement exposées à un risque existant mais comprises dans le périmètre du projet de plan ;
- un **règlement** qui précise les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones ainsi que les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde devant être mises en œuvre par les collectivités et les particuliers.

Le projet de plan de prévention des risques est en définitive un document proche dans sa forme et son contenu du P.P.R. approuvé. Il doit être suffisamment précis pour être compris et applicable en termes de droit des sols.

Il pourra néanmoins être modifié pour tenir compte des avis et remarques émis lors des consultations administratives et de l'enquête publique.

### B. - Consultations administratives

#### 1. - Avis des conseils municipaux des communes concernées

Le projet de P.P.R. est automatiquement soumis à l'avis des conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre défini.

Le service instructeur n'est cependant pas obligé de tenir compte de cet avis. De même, un avis défavorable n'a pas de conséquences sur la procédure d'approbation du plan définitif, et ne conduit notamment pas à consulter le Conseil d'État : "Cons. qu'aucune disposition législative ou réglementaire [...] ne prévoyait l'obligation pour le préfet de recueillir l'avis du Conseil d'État en raison de l'avis défavorable de la commune [...] sur le projet de prévention des risques de mouvement de terrain" (T.A. de Caen, 7 juil. 1998, Cne de Gonneville-sur-mer précité). Ceci constitue un changement par rapport au régime des ex-P.E.R.

En revanche, cet avis doit être obligatoirement recueilli. Un défaut de consultation des conseils municipaux concernés constituerait un vice de procédure de nature à entacher d'irrégularité l'approbation du plan.

## 2. - Consultations en fonction du contenu du projet

Certains organismes ou collectivités n'ont à être consultés pour avis 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 concernés, lorsque le projet de plan comporte des dispositions relatives à la prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ;
- du centre régional de la propriété forestière (C.R.P.F.) lorsque le projet concerne des terrains forestiers ;
- de la chambre d'agriculture lorsque le projet de P.P.R. concerne des terrains agricoles.

Dans ces deux dernières hypothèses toutefois, il ne suffit pas que le périmètre du projet de P.P.R. comprenne des terrains agricoles, il faut surtout que ce projet contienne, dans son règlement, des dispositions spécifiques aux terrains ou aux activités forestiers ou agricoles : "Cons. que si le périmètre [du P.E.R. approuvé en tant que P.P.R.] comprend des terrains agricoles, il est constant que le plan lui-même tant dans ses dispositions que dans son règlement ne prévoit ni ne prescrit aucune disposition spécifique aux terrains agricoles, aux exploitations agricoles ou aux espaces mis en culture ; [que le préfet] n'était pas tenu de consulter la chambre d'agriculture avant de prendre l'arrêté attaqué" (T.A. de Caen, 26 mai 1998, M. Etienne Millet, n° 97365).

Ces avis, ainsi que ceux des conseils municipaux, sont réputés favorables lorsqu'ils n'ont pas été rendus dans un délai de deux mois. (T.A. de Melun, 11 juin 1998, Assoc. "Il faut agir à Thorigny et dans ses environs", Assoc. "Les Combeaux" préc.).

La jurisprudence a également précisé que si le préfet n'est pas tenu, en application de l'article 40-6 de la loi du 22 juillet 1987, "de renouveler la phase de consultations déjà effectuées en vue de l'élaboration du plan attaqué, il ressort de ces mêmes dispositions qu'elles ne dispensent que des consultations déjà effectuées dans le seul cadre des procédures antérieures ; que, dès lors, lesdites dispositions ne dispensaient pas le préfet de procéder aux consultations de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière, lesquelles constituent des consultations nouvelles non prévues dans le cadre des procédures antérieures" (T.A. de Strasbourg, 23 fév. 1999, Cne de Lomerange et autres c. Préfet de la Moselle, n° 97711 et suivants).

Enfin, de manière générale, il est recommandé aux services de l'État d'engager une concertation la plus vaste possible lors de l'élaboration des P.P.R., en particulier à l'égard des collectivités locales.

## C. - Enquête publique

Le projet de plan doit être soumis à l'enquête publique (article 7 du décret du 5 octobre 1995), ce qui représente une forme de consultation du public.

L'enquête publique est organisée selon les modalités des articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation, ce qui signifie qu'il **ne s'agit pas d'une enquête dite "Bouchardeau"** de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement qui offre des garanties supplémentaires et une participation accrue du public de par sa durée, la nomination du commissaire enquêteur et les pouvoirs qui lui sont conférés.

L'enquête est ouverte par le préfet. Elle est soumise au contrôle classique du juge administratif dans le contentieux de l'enquête publique, s'agissant notamment de la régularité de l'affichage (T.A. de Clermont-Ferrand, 26 mai 1998, Mme Marie-Hélène Affidi et M. et Mme Henri Ribier c. Préfet de l'Allier, préc.).

En revanche, il est important de signaler que, **lorsque les anciens documents relatifs à la prévention des risques** (comme le P.E.R.) **sont repris sous le nouveau régime en tant que P.P.R., il n'y a pas lieu d'organiser une nouvelle enquête publique** si celle-ci a déjà été réalisée pour l'ancien document : "Cons. que [...] le projet

de plan d'exposition aux risques naturels prévisibles concernant la commune de Gonneville-sur-Mer devait être considéré comme projet de prévention des risques naturels et [qu'il] n'y avait pas lieu de procéder à une nouvelle enquête publique ; que le moyen tiré de l'ancienneté de l'enquête publique [...] doit en conséquence être rejeté." (T.A. de Caen, 26 mai 1998, M. Etienne Millet, préc.).

Enfin, une des conséquences importantes attachées à un avis défavorable rendu par le commissaire-enquêteur dans le cadre des anciens P.E.R. disparaît dans le régime des P.P.R. : en effet, un avis défavorable n'aboutit plus à ce que le plan doive être approuvé par décret en Conseil d'État : le préfet reste, en tout état de cause, l'autorité de principe pour approuver un P.P.R.

### III. - APPROBATION ET PUBLICATION DU P.P.R.

#### A. - Approbation

Le plan de prévention des risques est **approuvé par arrêté préfectoral** (article 40-3 de la loi du 22 juillet 1987).

Ainsi qu'il a été signalé, le P.P.R. approuvé peut comporter certaines modifications par rapport au projet de P.P.R., et ce, afin de tenir compte des avis des collectivités et organismes consultés ou des observations du public lors de l'enquête.

En revanche, ces modifications ne sauraient aboutir à changer de manière substantielle l'économie du projet, sauf à soumettre celui-ci à une nouvelle enquête.

#### B. - Publication

L'arrêté préfectoral approuvant le P.P.R. fait l'objet de mesures de publicité renforcées (article 7 du décret du 5 octobre 1995) : il est **mentionné au recueil des actes administratifs du département** et **dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département**, il est affiché dans chacune des mairies concernées pendant au moins un mois et il est enfin tenu à la disposition du public en préfecture et dans chaque mairie concernée.

Il est à noter que, comme tout acte administratif général, le P.P.R. approuvé ne sera opposable qu'une fois porté à la connaissance du public, c'est-à-dire une fois les formalités de publicité effectuées.

Aux termes de l'article 10 II du décret de 1995, le P.P.R. est également annexé *in extenso* au P.O.S. (s'il en existe un) des mairies concernées, ce qui lui fait produire pour partie ses effets en matière d'urbanisme [voir fiche 2-3].

### IV. - MODIFICATION DU P.P.R.

Il n'existe pas, à l'instar des plans d'occupation des sols, deux procédures de modification et de révision du P.P.R. selon l'importance des changements qui lui sont apportés. L'article 8 du décret du 5 octobre 1995 prévoit que la modification du P.P.R. s'effectue, selon le principe de parallélisme des formes et des procédures, dans les mêmes conditions que celles de son élaboration.

Toutefois, lorsque la **modification** n'est que **partielle**, celle-ci pourra faire l'objet d'une **procédure simplifiée** :

- d'une part, les consultations administratives et l'enquête publique ne seront effectuées que dans les communes sur le territoire desquelles les modifications proposées seront applicables ;
- d'autre part, le projet de modification soumis à consultation et à enquête sera un document simplifié, comprenant les deux pièces suivantes : une note synthétique présentant l'objet des modifications envisagées et un exemplaire du P.P.R. tel qu'il serait après les modifications envisagées.

La question se pose cependant de savoir ce qu'il faut entendre par modification partielle, nul texte ne le précisant et la jurisprudence ne s'étant pas encore prononcée sur la question.

En effet, une modification, même partielle, peut venir remettre profondément en cause le parti de prévention retenu. De manière quantitative, on peut également s'interroger sur le seuil en deçà duquel la modification pourra être considérée comme partielle eu égard à son étendue territoriale.

Malgré un retour d'expérience jurisprudentielle encore insuffisant, on peut toutefois penser que le juge administratif exercera sur cette notion de modification partielle un contrôle similaire à celui du "bouversement de l'économie générale" du P.O.S. qui permet de distinguer entre une modification et une révision.

Il s'agit en effet d'un contrôle de l'intensité de la modification : si celle-ci remet en cause les options fondamentales de prévention retenues, elle sera alors considérée comme substantielle et non partielle. En revanche, une modification à la marge telle que celle qui permettrait d'intégrer une nouvelle donnée physique non prépondérante quant à la "philosophie" du plan ou de réglementer un peu différemment une activité ou des aménagements pourrait être considérée comme partielle.

En tout état de cause, la procédure d'adaptation du P.P.R. trouvera certainement son utilité dans le futur, que ce soit pour compléter par exemple un ancien dispositif sectoriel valant désormais P.P.R. (P.Z.S.I.F., P.S.S.) et l'adapter à une approche multirisques, ou pour prendre en compte de nouveaux risques connus et leurs interactions avec ceux déjà réglementés par le P.P.R.

## BIBLIOGRAPHIE

- "Risques majeurs - Les nouveaux plans de prévention", *Le Moniteur*, 20 oct. 1995, p. 51.
- Fiche Technique, "Les plans de prévention des risques", *Le Moniteur*, 10 janv. 1997, p. 51.
- J. CARTRON : "Les P.P.R. : Quelles améliorations du dispositif juridique de prévention", *R.J.E.*, 1995/2, p. 247.
- N. COULAUD : "Construire dans les zones à risques", *Le Moniteur*, 5 mars 1999, p. 50.
- J. DEQUEANT : "Risques naturels majeurs - Mieux vaut prévenir...", *Le Moniteur*, 19 août 1994, p. 22.
- H. LEGRAND : "La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels", *R.F.D.A.*, mars-avril 1996, p. 228.
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.) - Guide général, La Documentation Française.
- J. VIRET : "La refonte des plans de prévention des risques naturels", *Droit de l'Environnement*, n<sup>os</sup> 34 et 35, p. 132 et p. 17.



## FICHE 2-2 : CONTENU DES P.P.R.

### TEXTES

• **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs [modifiée notamment par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O. du 3 février 1995, p. 1843-1844)] :**

**Art. 40-1** : "L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° de délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1°, du présent article ;

3° de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

4° de définir, dans les zones mentionnées au 1°, et au 2° du présent article, les mesures relatives à l'aménagement l'utilisation ou l'exploitation des constructions des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du présent article peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le représentant de l'État dans le département peut après mise en demeure non suivie d'effet ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° ci-dessus, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du Code forestier.

Les travaux de prévention imposés en application du 4° à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge

des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités".

**Art. 41 :** "Dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, des règles particulières de construction parasismique ou paracyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments et installations.

Si un plan de prévention des risques est approuvé dans une des zones mentionnées au premier alinéa, il peut éventuellement fixer, en application de l'article 40-1 de la présente loi, des règles plus sévères.

Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent article".

**• Décret n° 95-1089 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (J.O. du 11 octobre 1995) - Titre 1, articles 1 à 8, dont :**

**Art. 4 :** "En application du 3° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée, le plan peut notamment :

- définir des règles relatives aux réseaux et infrastructures publics desservant son secteur d'application et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours ;

- prescrire aux particuliers ou à leurs groupements la réalisation de travaux contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance des phénomènes considérés ;

- subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant, la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels.

Le plan indique si la réalisation de ces mesures est rendue obligatoire et si oui dans quel délai".

**Art. 5 :** " En application du 4° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée, pour les constructions, ouvrages, espaces mis en culture ou plantés, existants à la date d'approbation du plan, le plan peut définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. Ces mesures peuvent être rendues obligatoires dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence.

Toutefois, le plan ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan ou, le cas échéant, à la publication de l'arrêté mentionné à l'article 6 ci-dessous, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.

En outre, les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 p. 100 de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan".

**• Code de la construction et de l'habitation - article R. 126-1 :**

"Les plans de prévention des risques naturels prévisibles établis en application des articles 40-1 à 40-7 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, de la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs peuvent fixer des règles particulières de construction, d'aménagement et d'exploitation en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des bâtiments ainsi que leurs équipements et installations".

## JURISPRUDENCE

• **T.A. de Melun, 11 juin 1998, Association "Il faut agir à Thorigny et dans ses environs", Association "Les Combeaux, n° 97504 et 97554 :**

"[...] Cons. que le plan distingue quatre zones, à savoir une "zone rouge", la plus exposée aux risques de fontis ou d'effondrement de grande ampleur, du fait de la présence d'anciennes carrières souterraines de gypse, une "zone orange", exposée à des risques de fontis, d'effondrement ou d'affaissement, du fait de l'existence possible de cavités dans le gypse ou de désordres dans le calcaire de Brie, une "zone bleue", exposée à des risques de tassement, et une "zone blanche", dans laquelle les risques sont "négligeables" ;

Cons. que si les requérants contestent la délimitation de la "zone orange", ils se bornent à soutenir que la justification de cette délimitation est insuffisante et que le zonage n'est pas sérieux, et à affirmer que les points les plus bas des carrières souterraines sont à plus de cinq mètres au-dessus des bords de la Marne, sans apporter, toutefois, aucun élément de nature à établir que le préfet de Seine-et-Marne aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ; qu'ils ne contestent pas que la délimitation de la "zone bleue" n'est pas fondée sur l'existence de carrières souterraines mais sur des phénomènes naturels ; qu'enfin, l'argumentation du préfet selon laquelle le classement en zone blanche de "risques négligeables" se fonde sur la forte épaisseur de recouvrement des formations gypseuses et sur la dissémination du gypse n'est pas sérieusement contestée ; que, par suite, les **associations requérantes n'établissent pas que la délimitation des différentes zones reposerait sur une appréciation des risques manifestement erronée** ; qu'ainsi, elles ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté attaqué [...]"

Voir également :

- T.A. de Caen, 26 mai 1998, M. Etienne Millet, n° 97365.
- C.E., 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier (jurisprudence P.E.R.).

• **T.A. de Versailles, 13 février 1996, M. et Mme Fraiman c/ Commune d'Herblay, n° 912269 :**

"[...] que ce plan prévoit une zone rouge dans laquelle est interdite toute nouvelle construction et une zone bleue pour laquelle les nouvelles constructions sont soumises à prescriptions ; que la zone rouge a été définie selon les termes du rapport de présentation, comme correspondant "approximativement à l'emprise de la crue décennale" ;

Cons. qu'il résulte de la "carte d'aléa" annexée au plan d'exposition au risque que le **terrain pour lequel le maire d'Herblay a délivré un permis de construire** à M. Mihajlovic le 16 octobre 1990 est **situé entre la limite de crue de périodicité quinquennale et celle de périodicité décennale** ; que ni la commune ni le préfet du Val-d'Oise, qui a eu communication de la requête ne justifient des raisons qui ont permis de classer ledit terrain en zone bleue constructible alors que les critères retenus pour le rapport de présentation auraient dû conduire à le classer en zone rouge dès lors qu'il est inclus dans l'emprise de la crue décennale ; qu'ainsi et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, les requérants sont fondés à exciper de **l'illégalité du classement de ladite parcelle au sein du plan d'exposition au risque pour demander l'annulation du permis de construire critiqué [...]"**

• **C.E., 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier :**

"[...] Cons. que conformément aux dispositions de l'article 4 du décret du 15 mars 1993 précité, le rapport de présentation énonce les caractéristiques des risques étudiés et en précise la localisation sur le territoire communal par référence aux documents graphiques que les hypothèses prises en compte pour retenir comme base d'une crue centennale un débit de 750 m<sup>3</sup>/sec. résultent à la fois d'études effectuées par différents organismes spécialisés, et d'un recensement des informations relatives aux crues historiques ; que la méthodologie employée prend aussi en compte la saturation des sols et le ruissellement maximum ; que dès lors le moyen de la requête tiré de ce que le rapport de présentation comporterait de graves erreurs ou omissions ne peut être accueilli ;

Cons. que le plan d'exposition aux risques dont les documents graphiques font apparaître le zonage résulte d'études hydrauliques approfondies et validées par différents experts désignés à l'occasion de cette procédure, et a été établi conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 15 mars 1993 que si certaines "**zones blanches**" ont été **concernées** dans le passé **par des inondations historiques, leur classement, eu égard aux importants travaux d'aménagement réalisés** sur le Lez entre 1978 et 1989, n'est **pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation** qu'enfin conformément à l'article 6 du décret précité le règlement prévoit bien que "soient aménagées des transparences hydrauliques permettant aux eaux de débordement (Lez, Leronde) de s'écouler vers l'aval et vers le couloir de la Leronde" et que "les aménagements et les dispositifs des constructions à prendre en compte devront faire l'objet d'une étude spécifique dans le cadre du plan d'aménagement de la zone" [...].

• **T.A. de Caen, 26 mai 1998, M. Etienne Millet, (préc.) :**

" [...] Cons. qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la **délimitation de la zone rouge**, définie comme une zone très exposée aux risques de mouvements de terrain et qui concerne la frange côtière située au nord des CD 163 et 513 entre Houlgate et Villers-sur-Mer dite "Falaise des Vaches Noires" dont **l'instabilité a été mise en évidence par les études effectuées** notamment **lors de l'établissement**, en 1977, **de la carte des zones exposées à des risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol** (Z.E.R.M.O.S.) dressée en annexe des plans d'occupation des sols des communes concernées, et qui tient à la morphologie des terrains en cause et où se sont déjà produits des glissements de terrains, soit entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'au demeurant la seule circonstance que la **délimitation** de ladite zone suivrait une courbe de niveau à la supposer établie, n'est **pas** de nature à établir que cette délimitation serait **entachée d'une erreur manifeste** ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que M. Millet n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté susvisé du 13 février 1997 par lequel le préfet du Calvados a approuvé en tant que plan de prévention des risques de mouvements des terrains le plan d'exposition aux risques naturels prévisibles en ce qui concerne la commune de Gonneville-sur-Mer [...].

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Le contenu du plan de prévention des risques (P.P.R.) approuvé est renforcé par rapport aux anciens instruments existants : d'une part, les prescriptions pouvant être imposées vont au delà de celles existant sous l'empire des anciens plans d'exposition aux risques (P.E.R.) ou périmètres de risques (de l'art. R. 111-3 du Code de l'urbanisme, article abrogé en 1995) et, d'autre part, ce document a vocation à intégrer une approche multirisques ce que ne permettaient pas les anciens Plans de surfaces submersibles (P.S.S.) et Plans de zones sensibles aux incendies de forêt (P.Z.S.I.F.).

## I. - ÉLÉMENTS DU DOSSIER DE P.P.R.

Les éléments de ce document sont en principe identiques à ceux devant figurer dans le projet de plan destiné à être approuvé (cf. article 3 du décret du 5 octobre 1995) [voir fiche 2-1].

Leur contenu définitif est cependant renforcé et intègre les éventuelles modifications découlant de la procédure d'approbation.

### A. - Note de présentation

La note de présentation a pour but de **présenter et d'expliquer le parti de protection retenu par le plan** de prévention des risques.

Cette note doit présenter clairement :

- les **raisons de la prescription** du P.P.R. ;
- les **phénomènes naturels connus**, appuyés par des faits et des illustrations significatifs : la référence à des catastrophes naturelles passées sur le territoire en cause fournissant de bons exemples ;
- les **aléas**, en faisant part des certitudes ainsi que des incertitudes et en explicitant les hypothèses retenues ;
- les **enjeux** de la protection ;
- les **objectifs** recherchés pour la prévention des risques ;
- le **choix du zonage** et des mesures réglementaires répondant à ces objectifs.

Il est probable que le juge administratif appliquera à cet élément du P.P.R. un contrôle identique à celui qu'il exerçait sur le rapport de présentation des anciens P.E.R.

Cette jurisprudence examinait en effet si ce rapport comportait des erreurs ou des omissions susceptibles d'entacher d'illégalité l'approbation du plan dans son ensemble : "Cons. que [...] le rapport de présentation énonce les caractéristiques des risques étudiés et en précise la localisation sur le territoire communal [...] ; que les hypothèses prises en compte [...] résultent à la fois d'études effectuées par différents organismes spécialisés, et d'un recensement des informations relatives aux crues historiques ; que la méthodologie employée prend aussi en compte la saturation des sols et le ruissellement maximum ; que dès lors le moyen de la requête tiré de ce que le rapport de présentation comporterait de graves erreurs ou omissions ne peut être accueilli" (C.E., 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier).

### B. - Documents graphiques

Le plan de prévention des risques est constitué d'un ou plusieurs documents graphiques. Il comporte *a minima* un plan de zonage qui permet de distinguer géographiquement les différentes zones de risques et les prescriptions qui leur sont applicables, et peut être complété de cartes à vocation informative.

#### 1. - Plan de zonage

Le plan de zonage détermine les **zones exposées à des risques** et, le cas échéant, celles qui n'y sont pas directement exposées mais où l'utilisation du sol pourrait provoquer ou aggraver les risques.

Il doit être suffisamment précis pour être applicable en terme de droit des sols et corroborer le règlement. Ces zones sont en effet définies sur des **critères de constructibilité** qui sont clairement définis, justifiant les

interdictions, les prescriptions applicables ainsi que les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Le P.P.R. ne reprend pas le système des P.E.R. qui consistait à distinguer entre trois types de zones (rouge, bleue et blanche) selon l'intensité du risque encouru. Ce système de couleurs a en revanche tendance à demeurer dans le vocabulaire et la pratique des professionnels.

Il n'existe en revanche pas de contraintes réglementaires quant au nombre de zones pouvant être identifiées. En réalité, une zone particulière pourra être délimitée chaque fois que la spécificité d'un risque et ses caractéristiques le justifient.

Le juge administratif exerce, sur le zonage des P.P.R., un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation** : "Cons. que si les requérants contestent la délimitation de la "zone orange", ils se bornent à soutenir que la justification de cette délimitation est insuffisante et que le zonage "n'est pas sérieux", [...] sans apporter, toutefois, aucun élément de nature à établir que le préfet [...] aurait commis une erreur manifeste d'appréciation" (T.A. de Melun, 11 juin 1998, Assoc. "Il faut agir à Thorigny et dans ses environs", Assoc. "Les Combeaux, n° 97504 et 97554).

L'illégalité du classement d'une zone de P.P.R. permettra également à d'éventuels plaignants d'obtenir l'annulation du permis de construire pris en application de ce classement : "Cons. que les critères retenus pour le rapport de présentation auraient dû conduire à classer [le terrain] en zone rouge dès lors qu'il est inclus dans l'emprise de la crue décennale ; qu'ainsi [...] les requérants sont fondés à **exciper de l'illégalité du classement** de ladite parcelle au sein du plan [...] pour demander **l'annulation du permis de construire critiqué**" (T.A. de Versailles, 13 fév. 1996, M. et Mme Fraiman c. Cne d'Herblay, n° 912269).

## 2. - Cartes informatives

Un certain nombre de cartographies peuvent accompagner le plan de zonage proprement dit ; ces cartes sont traditionnellement la **carte informative des risques naturels**, la **carte des aléas** ou la **carte de l'appréciation** des enjeux et peuvent faire partie de la note de présentation.

Le dossier de P.P.R. peut aussi contenir des cartes spécifiques au(x) risque(s) en cause, telles que des cartes de hauteur de submersion ou de vitesse des écoulements pour les inondations ou des cartes de facteurs de prédispositions soulignant l'influence des facteurs géologiques, topologiques et hydrologiques défavorables pour les mouvements de terrain.

Ces cartes, ainsi d'ailleurs que le plan de zonage, n'ont cependant **pas en eux-mêmes de force juridique**. Si elles peuvent, à l'occasion d'un contentieux, servir d'éléments prouvant la connaissance du risque (voir T.A. de Versailles, 13 fév. 1996, M. et Mme Fraiman c. Cne d'Herblay, n° 912269), seul le règlement de P.P.R. contient des dispositions directement opposables, même s'il est vrai qu'il n'y a pas de règlement opposable sans un zonage y afférent.

## C. - Règlement

Les cartes contenues dans le dossier de P.P.R. sont accompagnées et explicitées par un règlement. Celui-ci **précise les mesures de prévention adoptées et édicte**, en tant que de besoin, **des mesures d'interdiction et des prescriptions applicables aux constructions comme aux activités** (voir ci-dessous).

La structure minimum d'un règlement de P.P.R. comprend un article introductif et un article par type de zone délimitée dans les documents graphiques. Cela signifie que, lorsque le P.P.R. ne comprend que deux zones de risques (rouge lorsque le risque est élevé et bleue lorsque l'occurrence du risque est moins forte par exemple), le règlement de P.P.R. pourra n'être constitué que de trois articles, chacun des deux articles applicables à ces zones déterminant la plus ou moins grande étendue des prescriptions applicables.

## II. - ÉTENDUE DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

### A. - Champ d'application

L'étendue des dispositions réglementaires applicables dans le cadre d'un P.P.R. est plus large que celle qui prévalait pour les anciens P.E.R. En particulier, le P.P.R. ne s'applique pas uniquement aux constructions et installations de toute nature, mais permet également de réglementer les exploitations agricoles, industrielles, forestières et artisanales.

Il convient toutefois de rappeler que cet éventail réglementaire n'a pas à être systématiquement repris *in extenso* dans chaque P.P.R. et que seules les dispositions utiles à la prévention du risque en cause doivent être retenues.

Les dispositions réglementaires ont donc pour objectif d'une part **d'améliorer la sécurité des personnes** et d'autre part **d'arrêter la croissance et la vulnérabilité des biens et des activités dans les zones exposées**, et si possible, de la réduire.

Les mesures adoptées dans le cadre d'un P.P.R. constituent en effet, malgré leur vocation d'intérêt général de prévention des risques, un frein au développement des communes et une contrainte pour les particuliers concernés. C'est pourquoi, sans remettre en cause l'objectif fondamental de protection, il est recommandé, dans le cadre d'un dialogue avec notamment les communes concernées, d'aboutir à des mesures de prévention qui puissent être efficaces sans être pénalisantes pour les personnes intéressées.

Les dispositions réglementaires doivent également être choisies avec le souci de leur perception et de leur application. Ces mesures devront être simples, claires, efficaces et réalistes pour être facilement transposables, comprises par leurs destinataires et, le cas échéant, contrôlées.

Enfin, il y a tout lieu de croire qu'en cas de recours contentieux à l'encontre des dispositions réglementaires d'un P.P.R., le contrôle du juge administratif sera identique à celui qu'il exerçait pour les anciens P.E.R. Ce contrôle allait au-delà d'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Le juge recherchait en effet de manière plus approfondie si les diverses mesures, interdictions ou prescriptions figurant dans le règlement du P.E.R. étaient adéquates eu égard à la présence et l'intensité du risque (contrôle de la qualification).

L'illégalité éventuelle des dispositions d'un P.P.R. permettra en outre, par la voie de l'exception d'illégalité, l'annulation d'un permis de construire pris sur la base de ces dispositions.

### B. - Interdictions et prescriptions

La loi du 22 juillet 1987 (article 40-1) indique que les P.P.R. peuvent interdire ou soumettre à prescriptions non seulement les constructions et ouvrages, mais également les aménagements et les exploitations industrielles, agricoles, forestières, artisanales et commerciales.

Ces mesures d'interdiction ou de prescription peuvent s'appliquer non seulement aux zones fortement exposées à un risque, mais aussi à celles qui ne seraient pas directement exposées.

Enfin, ces dispositions peuvent s'appliquer à la fois aux constructions et exploitations nouvelles aussi bien qu'aux ouvrages et exploitations existantes.

#### 1. - Dispositions applicables aux constructions et aménagements

- **Urbanisation**

L'objectif, dans les **zones d'aléas les plus fort**, est de **limiter les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles pour la collectivité**, ce qui conduit *a priori* à adopter un principe d'arrêt du

développement de l'urbanisation et donc l'interdiction d'aménager des terrains et de construire dans les zones à risques. Ce principe devra en particulier être appliqué strictement lorsque des constructions auraient un impact sur le milieu naturel, qu'elles aggraveraient les risques ou conduiraient à augmenter la population dans une zone d'aléa fort par exemple.

Toutefois, dans les **zones d'aléas forts**, lorsque cela ne remet pas en cause l'objectif central de prévention ni n'aggrave les risques, il sera possible de discuter ponctuellement l'étendue des interdictions et des prescriptions avec les acteurs locaux, élus ou responsables économiques et associatifs.

Cependant, lorsque la sécurité des personnes est en jeu, ou que les mesures de prévention ne peuvent apporter de réponse satisfaisante, l'interdiction devra être appliquée strictement. Si cette situation devait bloquer le développement d'une commune, il conviendrait alors de rechercher d'autres solutions d'avenir, par exemple dans l'intercommunalité.

Dans les zones soumises à un **risque moindre**, le **principe est celui de l'admission des constructions**, si nécessaire sous réserve de l'observation de certaines prescriptions d'urbanisme. Ces prescriptions peuvent porter sur l'implantation, le volume et la densité des projets autorisés.

Par ailleurs, aux termes de l'article 5 du décret du 5 octobre 1995, le règlement de P.P.R. "ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan". Ces travaux sont constitués notamment des aménagements internes, des traitements de façade et de la réfection des toitures. Ils pourront en revanche être interdits s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.

Sur les constructions existantes, les travaux et les aménagements du bâti et de ses accès permettant de réduire les risques, ainsi que les extensions limitées qui seraient nécessaires à des mises aux normes d'habitabilité ou de sécurité doivent également être possibles.

Enfin, le P.P.R. pourra prévoir des dispositions spécifiques relatives aux réparations importantes ou aux reconstructions de biens sinistrés. En règle générale, la reconstruction ne pourra être autorisée que si la sécurité des occupants est assurée et la vulnérabilité des biens réduite.

#### • Règles de construction

Les mesures d'interdiction et de prévention relatives aux aménagements et ouvrages ne touchent pas seulement les dispositions d'urbanisme, mais également les règles de construction proprement dites.

Le décret du 5 octobre 1995 a ainsi introduit un nouvel article R. 126-1 dans le Code de la construction et de l'habitation, qui dispose que les P.P.R. "peuvent fixer des règles particulières de construction, d'aménagement et d'exploitation, en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des bâtiments, ainsi que leurs équipements et installations".

Enfin, l'article 41 de la loi du 22 juillet 1987 indique que, dans les zones exposées à un risque sismique ou cyclonique, le règlement de P.P.R. peut fixer des règles de construction plus sévères que celles normalement applicables [voir fiche 4.4].

## 2. - Dispositions applicables aux activités

Les mesures d'interdiction et l'édition de prescriptions s'adressent non seulement aux constructions, mais aussi à un certain nombre d'activités économiques, agricoles et forestières, existantes ou non. Elles visent aussi bien **l'implantation de ces activités que leur fonctionnement et leur exploitation**.

Cette possibilité offerte aux auteurs d'un P.P.R. a une grande importance pratique, dans la mesure où on connaît les enjeux, en termes de risques, des exploitations notamment agricoles et forestières. Il n'est toutefois

pas possible de donner un inventaire complet des prescriptions applicables tant le champ des possibilités est large.

En matière de risque d'inondation, il pourra ainsi être imposé le recours à des techniques de gestion des écoulements pluviaux pour limiter le volume des ruissellements. Des prescriptions particulières pourront également être imposées suivant l'activité et la nature du risque en matière d'utilisation du sol (clôtures, remblais, déblais, soutènement, plantations, cultures, etc.), s'agissant des modalités d'accès, des dépôts réseaux ou installations mobiles.

### **3. - Limites aux prescriptions pouvant être imposées**

Un certain nombre de procédures ou de mesures ne peuvent être imposées au travers d'un P.P.R. :

- s'agissant des **études préalables**, certains projets peuvent effectivement être autorisés en imposant une étude qui déterminera leurs conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation. Cette étude devra être comme une règle de construction et son application laissée à la charge entière des constructeurs.

En revanche, la production d'une étude non prévue par les textes ne pourra pas être exigée à l'appui d'une demande d'autorisation, et notamment d'un permis de construire pour lequel les pièces à fournir sont limitativement énumérées [voir fiche 2-5].

- de même, aucune autorisation ou réalisation ne peut être subordonnée à un avis ou à un accord qui serait fondé sur des informations complémentaires fournies par le demandeur, relatives à la nature du terrain, à l'exécution d'études ou de travaux ou à la prise en compte de certaines contraintes particulières.

En ce qui concerne le régime de la police de l'eau institué par l'article 10 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, son champ d'application est défini strictement et le P.P.R. ne pourra pas instituer de régime d'autorisation ou de déclaration pour des ouvrages ou des activités non inscrits ou en deçà des seuils de la nomenclature.

- enfin, il n'est pas possible de recourir à un **règlement "alternatif"** qui aurait pour objet d'ouvrir à la construction dans le futur, sur production de justifications (études, travaux de protection...), des terrains qui doivent être classés comme inconstructibles dans le P.P.R. approuvé. La seule voie possible consiste à modifier le P.P.R. selon la procédure prévue dans le décret du 5 octobre 1995 [voir fiche 2-1].

### **C. - Mesures de prévention, de protection et de sauvegarde**

Il s'agit là d'un renforcement de la politique de prévention dans le cadre des P.P.R. : ces mesures s'analysent en des obligations d'agir, à la fois pour les particuliers et les maîtres d'ouvrage publics.

Elles figurent aux articles 40-1 3° et 4° de la loi du 22 juillet 1987 et 4 et 5 du décret du 5 octobre 1995 et visent les constructions, ouvrages, aménagements et espaces plantés ou mis en culture.

#### **1. - Types de mesures pouvant être prises**

L'article 4 du décret du 5 octobre 1995 énumère un certain nombre de ces mesures pouvant être prescrites par un plan de prévention des risques.

Le P.P.R. peut notamment :

- "définir les **règles relatives aux réseaux et infrastructures publics** desservant son secteur d'application et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours".

Une attention particulière pourra être portée sur la desserte du secteur par le réseau routier permettant de faciliter l'évacuation.

- "**prescrire aux particuliers** (personnes privées, comme les aménageurs) et à leurs groupements (dont les associations syndicales) la **réalisation de travaux** contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance des phénomènes considérés".

A ce titre, les mesures pourront définir des moyens légers de sauvegarde et de protection (barques, moyens d'étanchéité et de surélévation des équipements pour les inondations par exemple) ou renvoyer à un plan de secours spécialisé existant ou à établir.

- "**subordonner la réalisation** de constructions ou d'aménagements nouveaux **à la constitution d'associations syndicales** chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques [...]".

Les travaux peuvent consister en l'entretien des espaces et, si nécessaire, en la réalisation, l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels.

L'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 précise enfin que, lorsque les terrains concernent des terrains boisés et que les mesures imposent des règles d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, ces mesures sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III (défense de la forêt et lutte contre les incendies) et du livre IV (restauration des terrains en montagne) du Code forestier.

## 2. - Mise en œuvre des mesures

### • Mesures applicables à l'existant

Si l'**objectif prioritaire** du P.P.R. reste le **contrôle des projets nouveaux**, de manière à permettre aux occupants des zones visées de conserver la possibilité de mener une vie et des activités normales si elles sont compatibles avec les objectifs de sécurité recherchés, il **peut** toutefois **être imposé des mesures sur des bâtiments ou des activités existants**.

Ces mesures peuvent être de nature très diverses et doivent porter sur des dispositions d'aménagement, d'utilisation ou d'exploitation. Elles s'appliquent aux bâtiments, mais aussi à tous types d'aménagement susceptible d'influencer les conditions du risque.

Il est ainsi possible, dans le cadre d'un P.P.R., d'imposer à certains ouvrages d'art, ouvrages en rivière, remblais existants qui perturbent l'écoulement ou le stockage des eaux de crue, tous travaux consistant à réduire les risques en amont comme en aval de ces ouvrages.

### • Mesures rendues obligatoires dans un délai donné

La réalisation des mesures pouvant être imposées peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai maximum de cinq ans, ce délai pouvant être réduit en cas d'urgence (article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987).

Ces mesures doivent être clairement mises en évidence dans le règlement, par exemple dans un article spécifique. Elles doivent également être proportionnées au risque et aux résultats attendus ; elles pourront notamment être prescrites lorsque leur absence aggraverait le risque (entretien des ouvrages de protection par exemple).

A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

Dans tous les cas, le P.P.R. n'exonère pas les collectivités, les particuliers ou les propriétaires de leurs responsabilités.

- **Les limites pouvant être imposées aux aménagements**

Les mesures pouvant être imposées doivent porter sur des aménagements limités. L'article 5 du décret du 5 octobre 1995 précise que ces travaux de prévention doivent avoir un coût inférieur à 10 % de la valeur vénale estimée du bien à la date d'approbation du plan.

La valeur vénale ou estimée du bien sera appréciée sommairement par le service chargé d'instruire le dossier. Par ailleurs, l'ouvrage faisant l'objet de cette mesure devra être une construction ressortissant des autorisations délivrées par le permis de construire.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Voir fiche 2-1.



## FICHE 2-3 : EFFETS DES P.P.R.

### TEXTES

• **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, [modifiée notamment par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O. du 3 février 1995, p. 1843-1844)] :**

**Art. 40-2:** "Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° de l'article 40-1 et que l'urgence le justifie, le représentant de l'État dans le département peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.

Ces dispositions cessent d'être opposables si elle ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans".

**Art. 40-4 :** "Le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme.

Le plan de prévention des risques approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées".

**Art. 40-5 :** "Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme.

Les dispositions des articles L. 460-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 490-9 et L. 480-12 du Code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au premier alinéa du présent article, sous la seule réserve des conditions suivante :

1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ;

2° Pour l'application de l'article L. 480-5, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;

3° Le droit de visite prévu à l'article L. 460-1 du Code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente".

**Art. 40-6 :** "Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles approuvés en application du I de l'article 5 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles valent plan de prévention des risques naturels prévisibles à compter de la publication du décret prévu à l'article 40-7. Il en est de même des plans de surfaces submersibles établis en application des articles 48 à 54 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, des périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, ainsi que des plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l'article 21 de la loi n°91-5 du 3 janvier

1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt. Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions de la présente loi.

Les plans ou périmètres visés à l'alinéa précédent en cours d'élaboration à la date de promulgation de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels. sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures antérieures propres à ces documents".

**• Décret n° 95-1089 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (J.O. du 11 octobre 1995) - art. 6 :**

"Lorsque, en application de l'article 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée, le préfet a l'intention de rendre immédiatement opposables certaines des prescriptions d'un projet de plan relatives aux constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations nouveaux, il en informe le maire de la ou des communes sur le territoire desquelles ces prescriptions seront applicables. Ces maires disposent d'un délai d'un mois pour faire part de leurs observations.

A l'issue de ce délai, ou plus tôt s'il dispose de l'avis des maires, le préfet rend opposables ces prescriptions, éventuellement modifiées, par un arrêté qui fait l'objet d'une mention au Recueil des actes administratifs de l'État dans le département et dont une copie est affichée dans chaque mairie concernée pendant un mois au minimum.

Les documents relatifs aux prescriptions rendues ainsi opposables dans une commune sont tenus à la disposition du public en préfecture et en mairie. Mention de cette mesure de publicité est faite avec l'insertion au Recueil des actes administratifs et avec l'affichage prévu à l'alinéa précédent.

L'arrêté mentionné au deuxième alinéa du présent article rappelle les conditions dans lesquelles les prescriptions cesseraient d'être opposables conformément aux dispositions de l'article 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée".

**• Code de l'urbanisme - article L. 126-1 :**

Les plans d'occupation des sols doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'État.

(L. n° 95- 101 du 2 fév. 1995) "Le représentant de l'État est tenu de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au plan d'occupation des sols les servitudes mentionnées à l'alinéa précédent". Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, le représentant de l'État y procède d'office.

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan, soit s'il s'agit d'une servitude nouvelle de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication".

## JURISPRUDENCE

• **T.A. de Nancy, 24 juin 1997, M. et Mme Chone Charles, n° 941293 :**

"[...] Cons., en deuxième lieu, que si M. et Mme Chone font valoir qu'en classant leur parcelle en zone rouge, non constructible, **le plan d'exposition aux risques a créé une servitude portant atteinte à leur droit acquis à construire**, ils ne peuvent toutefois, pour obtenir une indemnisation, se prévaloir des dispositions de l'article L. 160-5 du Code l'urbanisme, dès lors que **la prétendue servitude n'a pas été instituée par application de ce Code comme l'exige ledit article ;**

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que M. et Mme Charles Chone ne sont pas fondés à demander la condamnation de l'État à réparer le préjudice dû au caractère non constructible de leur terrain [...]"

• **T.A. de Nancy, 23 septembre 1997, Sté Le Nid c/ Préfet de Meurthe-et-Moselle, Commune de Neuves Maisons, n° 96184 :**

"[...] Cons., en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme : "N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent Code [...] Toutefois une **indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou à une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain [...]**" ; que les **servitudes visées par ces dispositions sont celles instaurées en application du Code de l'urbanisme à l'exclusion de celles instituées en application d'autres textes ;**

Cons. qu'il résulte de l'instruction que le **plan de prévention des risques** approuvé par le Préfet de Meurthe-et-Moselle, a été **pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs**, modifiée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ; qu'alors même qu'aux termes de cette loi "le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique" et doit, à ce titre, figurer en annexe au plan d'occupation du sol, en application de l'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme, cette circonstance **ne permet pas de faire regarder la servitude en cause comme une servitude prise en application du Code de l'urbanisme** ; qu'il ne peut davantage être soutenu que le plan de prévention des risques a été adopté en application de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme lequel vise exclusivement les lois d'aménagement et d'urbanisme au nombre desquelles ne figure pas la loi précitée du 22 juillet 1987 ; qu'il résulte de ce qui précède que la servitude découlant du plan de prévention des risques adopté par le Préfet de Meurthe-et-Moselle n'est pas au nombre de celles visées par les dispositions de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme ; que, dès lors, la Sté Le Nid n'est pas fondée à en invoquer le bénéfice ;

Cons., en deuxième lieu, que les **dispositions** de la loi susmentionnée et de ses textes d'application ont été édictées dans un but **d'intérêt général** afin de préserver la sécurité des populations exposées à des risques naturels ; qu'eu égard à cet objet, le législateur a entendu **exclure la responsabilité de l'État** à raison des conséquences dommageables que lesdits textes ont pu comporter pour les propriétaires dont les terrains se trouvent situés dans des secteurs déclarés inconstructibles par les plans de prévention mis en œuvre ; que, dès lors, la Sté le nid n'est pas fondée à soutenir que la responsabilité de l'État se trouve engagée du fait des conséquences préjudiciables de la loi précitée [...]"

• **C.E., 9 avril 1993, M. Mentzler, Rec., p. 136 :**

"[...] Cons. qu'il résulte de la combinaison des dispositions susmentionnées que lorsqu'une commune

élabore un plan d'occupation des sols alors que le **préfet** a préalablement, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 111-3, **délimité les terrains exposés aux risques** visés par le premier alinéa en assortissant cette délimitation d'une interdiction de construire ou de prescriptions spéciales à raison des risques encourus, le **conseil municipal** est **tenu de prendre en compte les dispositions de cet arrêté préfectoral** en attribuant aux terrains en cause un classement comportant des sujétions au moins égales à celles qu'a édictées ledit arrêté dans l'intérêt de la sécurité publique ;

Cons. que par un arrêté en date du 14 septembre 1983, le préfet du Bas-Rhin, se fondant sur l'article R. 111-3, a délimité les zones dans lesquelles les constructions sont interdites ou réglementées du fait de leur exposition à un risque d'inondation par l'III ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en classant la parcelle du requérant dans la zone 1, qui comprend les terrains les plus exposés où aucune construction soumise à permis de construire n'est autorisée sous réserve d'exceptions limitativement énumérées, le préfet se soit fondé sur des faits matériellement inexacts ou ait commis une erreur manifeste d'appréciation ; que M. Mentzler n'est, dès lors, pas fondé à exciper de l'illégalité de ce classement pour demander l'annulation de la délibération du 11 décembre 1984 par laquelle le conseil municipal a, ainsi qu'il y était tenu, approuvé le plan d'occupation des sols en tant qu'il range le terrain de M. Mentzler dans une zone naturelle dont le règlement reprend les prescriptions de l'arrêté préfectoral ; que par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir qu'aurait commis à cette occasion le conseil municipal est en tout état de cause inopérant ; [...].

• **C.A.A. de Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères, L.P.A., 23 juin 1993, n° 75, p. 21, note J. Morand-Deville :**

"[...] Cons. que Mme Desfougères a obtenu le 23 mars 1987, un **permis de construire d'une maison** d'habitation au lieudit " Le Petit Bois" dans la commune de Sainte-Marie-de-Ré ; que cette maison a subi des désordres, au cours de l'hiver 1987-1988, par suite de **l'inondation du terrain** sur lequel elle se trouve ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, **à la date** à laquelle la demande **de permis de construire** présentée par M. Desfougères a été instruite, le **préfet** de la Charente-Maritime n'avait **pas mis en œuvre la procédure de délimitation des zones exposées aux risques d'inondation**, notamment dans la commune de Sainte-Marie-de-Ré ; que le terrain de la requérante était situé dans une zone humide au-dessous du niveau de la mer exposée aux risques d'inondation par suite des remontées de la nappe phréatique lors des hautes marées ; qu'ainsi **l'abstention du préfet a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'État** envers Mme Desfougères ; [...].

Voir également :

- C.E., 13 mars 1989, Bousquet et autres, *Rec.* p. 88.
- T.A. de Lille, 30 mai 1996, Épx Dagnicourt c. Préfet du Nord, n° 95-210.
- C.E., 22 fév. 1989, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c. Épx Faure, Margerit, Blanc et Chaldival, n° 82298.

• **C.A.A. de Marseille, 16 juin 1998, S.C.I. La Crestallera, n° 97MA01070 :**

"[...] Cons. que le **préfet ne saurait se prévaloir de la méconnaissance par le permis de construire délivré** le 23 octobre 1995 **d'un plan de prévention des risques naturels en cours d'élaboration**, définissant la zone d'implantation du terrain appartenant à la S.C.I. comme zone exposée à des risques de mouvements de terrain de grande ampleur, en l'absence d'approbation de ce projet, ou de décision rendant immédiatement opposables ses prescriptions à la date de délivrance dudit permis, en application de l'article 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée par la loi du 2 février 1995 ; [...].

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Comme il a été vu précédemment [fiche 2-1], la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement organise la transition entre le nouvel instrument global que constitue le plan de prévention des risques (P.P.R.) et les anciens documents de prévention (article 40-6 nouveau de la loi du 22 juillet 1987).

Dans un souci d'harmonisation, il est donc prévu que ces anciens documents (plans d'exposition aux risques, plans de surfaces submersibles, plans de zones sensibles aux incendies de forêt et périmètres de risques de l'ancien article R. 111-3 du Code de l'urbanisme) valent désormais P.P.R.

Leur modification s'effectue selon les règles relatives aux P.P.R.

De même, ces plans ou périmètres qui auraient été en cours d'élaboration au moment de l'adoption de la loi du 2 février 1995 précitée "sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels, sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures propres à ces documents [voir fiche 2-1]".

Le régime des P.P.R. fait par ailleurs produire à ce document un certain nombre d'effets juridiques, qui touchent à la fois son opposabilité dans le domaine de l'urbanisme, son application anticipée dans le temps et un régime de sanctions pénales.

### I - LIENS ENTRE P.P.R. ET DROIT DE L'URBANISME

#### A. - P.P.R., servitude d'utilité publique

L'article 40-4 nouveau de la loi du 22 juillet 1987 énonce : "Le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique".

Cela signifie que le P.P.R. n'est **pas**, malgré les apparences et une forme approchante, un **document d'urbanisme**. Ses dispositions ne sont donc pas des servitudes d'urbanisme telles qu'elles pourraient par exemple résulter d'un P.O.S. ou des anciens périmètres de l'article R. 111-3.

Le caractère de servitude d'utilité publique du P.P.R. (à l'instar des ex-P.E.R.) emporte deux conséquences principales : l'une concerne l'opposabilité de cette servitude au droit de l'urbanisme, l'autre touche à l'éventuelle indemnisation des personnes affectées par cette nouvelle servitude.

#### *1. - Obligation d'annexer le P.P.R. au P.O.S.*

Comme pour toute servitude d'utilité publique, l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme dispose que "les plans d'occupation des sols doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol".

Or, les prescriptions d'un P.P.R. affectent indéniablement l'utilisation et l'occupation du sol. Il revient donc à l'autorité responsable de la réalisation du P.O.S. de procéder à cette annexion. Afin de pallier une éventuelle inaction de la commune en la matière, l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme fait obligation au préfet de mettre en demeure le maire ou le président de l'établissement public compétent d'annexer le P.P.R. au P.O.S. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans un délai de trois mois, le préfet procède d'office à l'annexion.

Il est enfin à noter que, lorsqu'il n'existe pas de P.O.S., les servitudes d'utilité publique sont applicables de plein droit.

## 2. - Question de l'indemnisation

La question de l'indemnisation des servitudes provenant d'un P.P.R. se pose pour un particulier ou une société d'aménagement pour lesquelles la construction ou l'extension d'un bâtiment sera rendue impossible en vertu des dispositions d'un P.P.R. dans une zone soumise à un risque naturel.

C'est pourquoi un certain nombre de requérants tentent de rechercher une possibilité d'indemnisation au moyen de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme. Cet article, tout en posant le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, admet que celles-ci puissent éventuellement faire l'objet d'une **indemnité lorsqu'elles portent atteinte à un droit acquis et constituent un dommage direct, matériel et certain**.

Dans ces hypothèses, la jurisprudence est claire et constante : les **P.P.R. valent servitude d'utilité publique** et ne constituent par conséquent pas des servitudes d'urbanisme pouvant éventuellement faire l'objet d'une indemnisation au titre de l'article L. 160-5 : "Cons. [...] que si M. et Mme Chone font valoir qu'en classant leur parcelle en zone rouge, non constructible, [le P.E.R., ancien régime] a créé une servitude portant atteinte à leur droit acquis à construire, ils ne peuvent toutefois, pour obtenir une indemnisation, se prévaloir des dispositions de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme, dès lors que la prétendue servitude n'a pas été instituée par application de ce Code comme l'exige ledit article ; [...] Cons. qu'il résulte de ce qu'il précède que M. et Mme Charles Chone ne sont pas fondés à demander la condamnation de l'État à réparer le préjudice dû au caractère non constructible de leur terrain" (T.A. de Nancy, 24 juin 1997, M. et Mme Chone Charles).

Cette jurisprudence rendue sous l'empire des anciens P.E.R. reste applicable aux P.P.R. (voir : T.A. de Nancy, 12 nov. 1997, Sté d'aménagement des Coteaux de Saint-Blaine c. Cne de Ludres, n° 96232 ; T.A. de Nancy, 23 sept. 1997, Sté Le Nid c. Préfet de Meurthe-et-Moselle, Cne de Neuves Maisons, n° 96184).

Certains requérants, pour obtenir une indemnisation de la part de l'État, se sont également placés sur le terrain de la responsabilité du fait des lois, sans plus de succès : "Cons. [que les dispositions relatives aux P.P.R.] ont été édictées dans un but d'intérêt général afin de préserver la sécurité des populations exposées à des risques naturels ; qu'eu égard à cet objet, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'État à raison des conséquences dommageables que lesdits textes ont pu comporter pour les propriétaires dont les terrains se trouvent situés dans des secteurs déclarés inconstructibles par les plans de prévention mis en œuvre" (T.A. de Nancy, 23 sept. 1997, Sté Le Nid c. Préfet de Meurthe-et-Moselle, Cne de Neuves Maisons).

### B. - Modification du P.O.S.

La mise en conformité du P.O.S. liée à l'intervention d'un P.P.R. approuvé et annexé n'est pas réglementairement obligatoire. Toutefois, en cas de contestation, les dispositions du P.P.R. prévalent sur celles d'un P.O.S. qui lui serait contradictoire.

L'ampleur des changements apportés au P.O.S. sera fonction du contenu des dispositions du P.P.R. En fonction de la plus ou moins grande incidence de ces dispositions sur le parti d'urbanisme retenu par le P.O.S., il faudra alors opter soit pour la procédure de modification, soit pour la procédure de révision [voir fiche 2-4].

Les modifications d'un P.O.S. liées à l'intervention d'un P.P.R. peuvent être d'une grande ampleur et toucher à la fois le rapport de présentation, les documents graphiques et le règlement même du P.O.S.

Le juge administratif contrôlera l'absence de contradictions entre le P.O.S. et les prescriptions d'un P.P.R. approuvé et opposable. Ce contrôle, qui était déjà exercé dans le cadre des anciens documents de prévention des risques, comprend les éléments traditionnels en matière de contrôle de P.O.S., à savoir notamment l'erreur manifeste d'appréciation dans le zonage et les dispositions réglementaires, mais aussi l'erreur de droit lorsque le P.O.S. ne prend pas en compte des dispositions suffisamment précises d'un règlement de P.P.R. : "Cons. [que le requérant] n'est, dès lors, pas fondé à exciper de l'illégalité de ce classement pour demander l'annulation de la délibération [...] par laquelle le conseil municipal a, ainsi qu'il y était tenu, approuvé le plan d'occupation des sols en tant qu'il range le terrain de M. Mentzler dans une zone naturelle dont le règlement

reprend les prescriptions de l'arrêté préfectoral" (C.E., 9 avril 1993, M. Mentzler, (*préc.*)), jurisprudence rendue sur la base des anciens périmètres de l'article R. 111-3). Voir également, pour la traduction d'un ancien P.E.R. en zone NA : C.E., 15 mai 1995, Cne de Soisy-sous-Montmorency, *R.F.D.A.* 1995/4, p. 857.

Rappelons enfin que les prescriptions d'un P.P.R., s'agissant des règles de construction et d'implantation sont directement opposables au permis de construire en application de l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme [voir fiche 4-5 et, pour une application dans le cadre des anciens P.E.R. en matière de création d'aires de stationnement, C.E., 4 oct. 1995, Cne d'Aiguilhe, n° 128082].

## II. - APPLICATION ANTICIPÉE DES P.P.R.

La possibilité ouverte aux auteurs d'un P.P.R. de faire une **application anticipée** de celui-ci alors qu'il n'en est qu'au stade de l'élaboration constitue une nouveauté par rapport au régime antérieur, et notamment aux anciens P.E.R.

Cette possibilité est inscrite à l'article 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 et la procédure précisée à l'article 6 du décret du 5 octobre 1995.

L'application anticipée d'un P.P.R. en cours d'élaboration est soumise à **deux conditions qui doivent être cumulativement remplies** :

- le projet de P.P.R. doit tout d'abord, être **suffisamment avancé**, et pour cela contenir certaines dispositions mentionnées aux 1° et 2° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987, à savoir les prescriptions pouvant figurer dans les zones directement ou indirectement soumises à un risque naturel ;
- il doit ensuite présenter un caractère d'**urgence** justifiant une application anticipée. La notion d'urgence renvoie à la nécessité d'agir à très court terme, soit à cause des caractéristiques du phénomène naturel (ex. menace de glissement de terrain), soit parce que les projets conduiraient de manière irréversible à aggraver les risques ou à en provoquer de nouveaux (ex: construction en zone inondable).

La décision d'application anticipée est prise par **arrêté préfectoral**, sur la base d'un dossier technique justificatif et selon une procédure spécifique ; le simple fait que le P.P.R. soit en cours d'élaboration n'implique pas en effet qu'il puisse être mis en application de manière anticipée : "Cons. que le préfet ne saurait se prévaloir de la méconnaissance par le permis de construire [...] d'un plan de prévention des risques naturels en cours d'élaboration [...] en l'absence d'approbation de ce projet ou de décision rendant immédiatement opposables ses prescriptions à la date de la délivrance dudit permis, en application de l'article 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée par la loi du 2 février 1995" (C.A.A. de Marseille, 16 juin 1998, S.C.I. La Crestallera, n° 97MA01070).

La mise en application de manière anticipée n'est en outre qu'une **mesure provisoire** : en effet, si l'arrêté préfectoral est annexé au P.O.S., il ne s'agit pas d'une servitude d'utilité publique. Surtout, les dispositions appliquées par anticipation deviennent caduques dans un délai de trois ans, notamment si le P.P.R. n'est pas approuvé dans ce délai. Il reste toutefois possible de recourir aux instruments traditionnels du droit de l'urbanisme, et notamment à l'article R. 111-2 du Code [voir fiche 2-5].

Cette faculté d'application anticipée renforce l'efficacité de la procédure ; elle permet notamment de prévenir un risque imminent en palliant les délais d'adoption d'un P.P.R. Cette possibilité n'existait pas dans le cadre du régime des anciens P.E.R., qui ont ainsi beaucoup été décriés pour la lenteur de leur adoption.

S'agissant des anciens documents de prévention des risques, il s'était par ailleurs développé un contentieux de la mise en cause de la responsabilité de l'État pour défaut d'adoption d'un document de prévention des risques (principalement P.E.R. et périmètre de l'article R. 111-3) en présence d'un risque naturel.

La jurisprudence sanctionnait alors l'abstention du représentant de l'État, auteur d'une faute de nature à engager sa responsabilité, lorsque celui-ci s'était abstenu alors même que le risque était connu : "Cons. qu'il

résulte de l'instruction que, d'une part, à la date à laquelle la demande de permis de construire [...] a été instruite, le préfet [...] n'avait pas mis en œuvre la procédure de délimitation des zones exposées aux risques d'inondation [...] ; que le terrain de la requérante était situé dans une zone humide au-dessous du niveau de la mer exposée aux risques d'inondation [...] ; qu'ainsi l'abstention du préfet a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'État [...]" (C.A.A. de Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères, *L.P.A.*, 23 juin 1993, n° 75, p. 21, note J. Morand-Deville).

Cette jurisprudence pourrait tout à fait être transposable à l'absence fautive de mise en application anticipée d'un P.P.R. en cours d'élaboration, dans la mesure où le préfet connaîtrait l'imminence de la survenance du risque.

Elle semble en revanche devoir plus difficilement se maintenir en cas de non prescription d'un P.P.R. sur une zone à risque(s) connu(s), dans la mesure où, précisément, il existe une possibilité de mettre le plan en application anticipée.

Cette jurisprudence pourrait en revanche retrouver son actualité dans l'hypothèse où le préfet n'aurait pas prescrit l'élaboration d'un P.P.R. sur une zone à risque connu, rendant par là même toute application anticipée impossible.

### **III. - SANCTIONS PÉNALES ASSOCIÉES AUX P.P.R.**

En dehors des hypothèses d'application du droit pénal général (homicide involontaire, mise en danger d'autrui, etc.) en cas de survenance ou de probabilité de risques naturels [voir fiche 5-2.], il existe désormais un régime répressif associé à la violation des dispositions de l'instrument unique de prévention qu'est le P.P.R.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40-5 de la loi du 22 juillet 1987 définit les infractions spécifiques à ce document de prévention correspondant au : "fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan".

S'agissant du régime des sanctions, il est essentiellement fait référence aux dispositions répressives du Code de l'urbanisme. Cet arsenal répressif figure au titre huitième du livre quatre de ce Code, les peines prévues à l'article L. 480-4 étant des délits.

La plupart de ces dispositions sont ainsi applicables, tels le constat des infractions (article L. 480-1), les mesures conservatoires comme l'interruption des travaux ou la saisie des matériaux (article L. 480-2), l'extinction des poursuites (article L. 480-6), les modalités d'exécution des jugements (articles L. 480-7 à L. 480-9, article L. 480-12) et notamment les condamnations à des astreintes.

En cas de condamnation, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur.

Cette avancée répressive qui érige en infraction le non respect du P.P.R. lui-même, constitue un changement par rapport au régime antérieur des P.E.R. Le non respect de ces documents n'était en effet sanctionné qu'à travers la violation d'une disposition d'urbanisme.

Or, les prescriptions résultant des P.P.R. ne se limitent pas à des règles d'urbanisme, c'est pourquoi ce régime répressif spécifique constitue une forte incitation au respect des dispositions de toute nature contenues dans les P.P.R.

**BIBLIOGRAPHIE**

Voir Fiche 2-1.



## FICHE 2-4 : DOCUMENTS D'URBANISME

### TEXTES

- **Code de l'urbanisme - article L. 110 :**

"Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer les sols de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace".

- **Code de l'urbanisme - article L. 121-10 :**

"Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat".

- **Code de l'urbanisme - article L. 122-1 :**

"Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés [...]. Ils prennent en considération l'impact des pollutions et nuisances de toute nature induites par ces orientations ainsi que l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques".

- **Code de l'urbanisme - article R. 122-25 :**

"Un schéma directeur se compose d'un rapport et de documents graphiques.

I. Le rapport présente : [...]

c) Le parti d'aménagement adopté et sa justification ainsi que les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu notamment [...] de la prévention des risques naturels et technologiques [...];

II. Les documents graphiques font apparaître : [...]

- les espaces à protéger compte tenu de l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques".

**• Code de l'urbanisme - article L. 123-1 :**

"Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des schémas directeurs ou des schémas de secteur, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Les plans d'occupation des sols doivent, à cette fin, [...] :

1° délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en compte les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport des populations actuelles et futures. La délimitation de ces zones prend en considération la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure les orientations des plans de déplacements urbains s'ils existent, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques, la présence d'équipements spéciaux importants. Les plans d'occupation des sols déterminent l'affectation des sols suivant l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées [...]."

**• Code de l'urbanisme - article R. 123-18 :**

I. [...] 2° "Les zones naturelles, équipées ou non, dans lesquelles les règles et coefficients mentionnés ci-dessus peuvent exprimer l'interdiction de construire.

Ces zones naturelles comprennent en tant que de besoin : [...]

d) Les zones, dites "Zones ND", à protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, [...]

II. - Les documents graphiques font apparaître, s'il y a lieu :

1° Toute partie de zone où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels tels que : inondations, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, [...] justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols".

**• Code de l'urbanisme - article L. 311-4 alinéa 1<sup>er</sup> :**

"Il est établi, dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du schéma directeur s'il en existe un. Le plan d'aménagement de zone comporte tout ou partie des éléments énumérés aux articles L. 123-1 et L. 130-1 et précise les mesures destinées à préserver la qualité des paysages".

**• Code de l'urbanisme - article R. 121-13 :**

"Constitue un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-12 du présent Code, tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :

1° Être destiné [...] à la prévention des risques [...];

2° Avoir fait l'objet :

a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'un des intervenants définis ci-après [État, régions, départements, communes, groupements de collectivités, établissements publics et personnes ayant la capacité d'exproprier], arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;

b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvés par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication".

- **Circulaire du Ministère de l'Équipement du 20 juin 1988, Risques naturels et droit des sols (M.T.P., Textes Officiels, 2 septembre 1988).**

## JURISPRUDENCE

### I. - PRINCIPES GÉNÉRAUX D'AMÉNAGEMENT

- **T.A. de Nice, 25 septembre 1997, Préfet des Alpes-Maritimes c. Commune de Mandelieu-la-Napoule, B.J.D.U., 1/98, p. 21 :**

"Cons. qu'aux termes de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme : " Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat. Les dispositions du présent article valent loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1 du présent Code" ; que si ces dispositions ne sauraient être regardées comme interdisant, lors de la modification d'un P.O.S., des modifications répondant aux besoins du développement d'une agglomération, elles impliquent **s'agissant de secteurs soumis à des risques naturels prévisibles, que l'urbanisation et les mesures envisagées soient compatibles avec l'importance et la nature de ces risques ;**

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que la zone UK, déjà construite à 80 % de sa superficie, qui est voisine de la vallée de la Siagne, rivière provoquant par forte crue de grands débordements, soumise à un régime de crues brutales et torrentielles, caractéristique du climat méditerranéen, dont la prévention est aléatoire, présente un caractère inondable ; qu'une partie du secteur déjà construit est située en zone de risques élevés d'inondation étant susceptible d'être immergée par une hauteur d'eau de plus d'un mètre compromettant le déplacement des personnes ; que, par ailleurs, pour la majeure partie de sa superficie incluant le secteur non encore urbanisé, elle se situe en zone à risques moyens, étant susceptible d'être immergée par une hauteur inférieure à un mètre, notamment en ce qui concerne la RN 7 traversant cette zone sur laquelle la circulation a été coupée sur 500 m lors des crues de 1996 ; que sur l'ensemble de cette zone est autorisée l'implantation de lotissements et de constructions à usage d'hébergement hôtelier, de bureaux et de services, de commerces et d'artisanat, d'équipements collectifs, de parkings, d'aires de jeu et de sport, d'établissements recevant du public ; que l'article UK 10 du règlement du P.O.S. prévoit, en cas de programme de constructions important, la possibilité de créer des parkings souterrains ; que, pour prévenir ces risques d'inondations connus, le P.O.S. impose que le premier niveau aménagé ou habitable des constructions soit réalisé au minimum à la cote 5,30 m ngf et que les clôtures soient édifiées avec des matériaux assurant une perméabilité supérieure à 80 % de leur surface ; qu'en égard à **l'existence et à la gravité de ces risques naturels d'inondation, à la vocation de cette zone destinée essentiellement à accueillir des activités attirant un public nombreux et où il est envisagé dans le secteur non encore construit, d'autoriser l'implantation d'un complexe cinématographique de 2 315 places avec un établissement de restauration rapide, aux problèmes d'évacuation du public par suite du caractère inondable de la RN 7, à l'absence d'interdiction**

d'extension de l'urbanisation existante sur les secteurs soumis aux risques les plus élevés, et à la possibilité de construire des parkings souterrains, le P.O.S. modifié de la commune de Mandelieu-la-Napoule ne peut être regardé comme ayant suffisamment pris en compte l'existence connue de ces risques naturels et, par suite, comme compatible avec les prescriptions précitées de l'article L. 121-10 ; [...]"

## II. - SCHEMAS DIRECTEURS

- T.A. de Nice, 6 mars 1996, Comité de Sauvegarde du Port Vauban et autres, *B.J.D.U.*, 3/96, p. 170 :

"[...] que d'autre part il résulte des pièces du dossier que divers secteurs de l'agglomération Grasse-Cannes-Antibes, à savoir ceux notamment de la plaine de la Siagne à Mandelieu-la-Napoule, de la plaine de la Brague et du Bas-Lauvert à Antibes, sont situés dans des zones soumises à des risques naturels d'inondation ; qu'en ne faisant apparaître aucun de ces espaces comme à protéger en raison de l'existence des risques naturels d'inondations prévisibles et en classant d'ores et déjà la plupart desdits secteurs en zone d'urbanisation structurée où est autorisé l'habitat collectif sous la seule réserve que les aménagements envisagés devaient prendre en compte les incidences des crues centennales, alors que les études nécessaires pour préciser l'incidence des risques à définir et les ouvrages de nature à y pallier n'étaient pas réalisés, le schéma directeur est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Paris, 21 avril 1994, S.A.R.L. Cars Debras, n° 92PA01419.

- C.A.A. Paris, 23 juin 1998, Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins, *B.J.D.U.*, 1/99, p. 21 :

"Cons. qu'il est constant que le périmètre du schéma directeur des Deux Morins est soumis à des risques naturels prévisibles d'inondation dans les vallées du Grand Morin, du Petit Morin et de l'Aubetin, que, cependant, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 122-25 du Code de l'urbanisme, aucun des documents graphiques joints au rapport ne fait apparaître les espaces à protéger compte tenu de l'existence de tels risques : que les circonstances que le rapport fasse explicitement état de zones inondables ou submersibles et que les études destinées à connaître avec précision l'étendue desdites zones soient inachevées ne sont pas de nature à exonérer le Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins de l'obligation de faire apparaître lesdits espaces à protéger sur les documents graphiques ; [...]"

## III. - PLANS D'OCCUPATION DES SOLS

### Rapport de présentation

- C.E., 25 mars 1996, Commune de Horbourg-Wihr, *B.J.D.U.*, 2/96, p. 113 :

"Cons. qu'aux termes de l'article R. 123-16 du Code de l'urbanisme : "Le plan d'occupation des sols... est accompagné d'un rapport de présentation [...]" ;

Cons. que par délibération du 14 février 1994 le conseil municipal de Horbourg-Wihr (Haut-Rhin) a adopté une modification du plan d'occupation des sols de cette commune créant deux emplacements réservés en vue de réaliser une déchetterie dans une zone NC à vocation agricole et modifiant en conséquence le règlement de ladite zone ; qu'il ressort des pièces du dossier que le dossier soumis à l'enquête publique comportait un rapport de présentation qui ne faisait état ni du caractère inondable

**des deux emplacements réservés ni des contraintes** que cette situation entraînait pour l'utilisation envisagée ; que, dans les circonstances de l'espèce cette situation est constitutive d'une **illégalité** ; [...]"

• **C.E., 25 novembre 1994, MM. Pierre et Jacques Mauvisseau, n° 126 642 :**

"Cons. [...] qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment du rapport de l'étude menée en 1986 par le bureau de recherches géologiques et minières et du **rapport de présentation du P.O.S.** que la zone où se trouve ledit **terrain présente un caractère d'instabilité**, des désordres y ayant été constatés au cours des années précédant la date de la décision attaquée ; qu'ainsi le requérant n'établit pas que l'autorité administrative se soit fondée sur des faits matériellement inexacts ou ait commis une erreur manifeste d'appréciation en classant [...] le terrain litigieux en zone NDR à protéger, en raison, notamment, d'une exposition à des **risques naturels**, dans laquelle, par suite, les constructions nouvelles sont interdites [...]"

**Zones ND**

• **C.E., 12 juin 1995, S.A.R.L. Socexhol, n° 130.406 :**

"que, dans ces conditions et alors même que ce terrain serait d'un faible intérêt esthétique et écologique, qu'il serait desservi par certains équipements publics et que certaines parcelles voisines seraient construites, **le conseil municipal, en se fondant sur l'existence de risques d'inondation pour classer ledit terrain en zone naturelle ND dans laquelle s'applique un principe d'inconstructibilité assorti d'exceptions limitées, n'a pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation la délibération du 4 décembre 1986 par laquelle il a approuvé le plan d'occupation des sols ; [...]"**

Voir également :

- C.E., 24 juil. 1981, M. Jacquet, n° 15.683.

• **C.E., 8 janvier 1992, M. Perrotey, n° 85.549 :**

"Cons. qu'il ressort du dossier qu'en incluant le **terrain** du requérant, situé en bordure de la rivière Le Madon, **en zone ND inondable**, les auteurs du **plan d'occupation des sols n'ont pas entaché leur décision de classement d'une erreur manifeste d'appréciation** ; qu'une telle erreur ne résulte pas davantage de la circonstance que le **terrain contigu [...]** ait été **classé en zone NC**, dès lors que ledit terrain a fait l'objet de travaux de remblaiement qui lui confèrent des **caractéristiques différentes de celles que présente le terrain de M. Perrotey au regard des risques d'inondation**".

• **C.E., 19 juin 1992, Mme Koenig, R.D.I. 1993, p. 68 :**

"Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que **les limites du secteur ND3** qui s'étend en bordure de l'Arc ont été déterminées pour y inclure des terrains qui, compte tenu de l'étendue des inondations constatées depuis plusieurs années, et des travaux d'endiguement et de mise hors d'eau réalisés, sont encore **exposés à un risque d'inondation** ; qu'il suit de là que le moyen tiré par la requérante de ce que le **classement d'une partie de sa propriété dans ce secteur reposerait sur des faits matériellement inexacts et serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ne peut être accueilli que la légalité de ce classement n'est pas affectée par la circonstance que la ville aurait délivré des permis de construire sur des terrains situés à proximité de l'Arc ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ; [...]"**

• **C.E., 27 janvier 1997, M. Pace, n° 138.745:**

"Cons. qu'il est de la nature d'un **plan d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de**

**construire sont différentes**, ainsi que des zones inconstructibles ; que **l'appréciation** à laquelle se livrent les auteurs du plan **ne peut être remise en cause par le juge de l'excès de pouvoir que si elle est entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir, ou si elle repose sur une erreur de droit ou de fait** ;

Cons. qu'aux termes de l'article R. 123-18 du Code de l'urbanisme les zones ND sont des zones naturelles à protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques et de nuisances, d'autre part, de la qualité naturelle des sites, des milieux naturels, des paysages ;

Cons. qu'en s'appuyant, pour délimiter une zone ND comprenant les terrains du requérant et dans laquelle toute nouvelle construction est interdite, sur les conclusions d'une étude de "contraintes géologiques" au regard des dispositions de l'article R. 123-18 du Code de l'urbanisme réalisée par la direction départementale de l'équipement et qui faisait apparaître un **risque de glissement de terrains important dans le secteur où est située cette zone**, les **auteurs** de la révision litigieuse du plan d'occupation des sols, qui n'ont fait qu'user du pouvoir d'appréciation qui leur appartient, **n'ont commis aucune erreur de droit** ;

Cons. que si le requérant fait valoir qu'à proximité de la zone ND litigieuse d'autres terrains, également situés dans le secteur indiqué à risques par la direction départementale de l'équipement, ont été cependant classés en zones constructibles et qu'une **étude**, réalisée à sa demande par un géologue, a **conclu à la constructibilité de ses parcelles sous certaines conditions techniques, ces circonstances ne suffisent pas à établir qu'en approuvant**, dans le plan d'occupation des sols modifié, **le classement** desdites parcelles en zone ND, **le conseil municipal se serait fondé sur des faits matériellement inexacts ou aurait entaché son appréciation d'une erreur manifeste** ; [...].

### Zones autres que ND

#### • C.E., 4 février 1994, M. Michel Alain, n° 116 225 :

"Cons. qu'il est constant que le projet de lotissement autorisé par l'arrêté contesté se trouve dans un **secteur UCd**, pour lequel le P.O.S. [...] a prévu "qu'il correspond à une zone de **risque géologique** présentant certains dangers pour les constructions et pour lesquelles des conditions particulières peuvent être exigées ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment d'une étude dite de géotechnique et de stabilité des sols [...] qui a été prise en compte par les auteurs du P.O.S., que seule la partie du projet de lotissement réservé à l'aménagement d'une voie **était exposée à des risques de glissement du sol**, et seulement par l'effet de travaux de déblais ou de remblais d'une grande ampleur ; qu'il suit de là que les auteurs du P.O.S. n'ont pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation des risques géologiques décrits ci-dessus, en estimant qu'ils ne justifiaient pas une interdiction de créer des lotissements à usage d'habitation dans le secteur en cause, sous réserve pour l'autorité compétente [...] d'imposer le respect de prescriptions adaptées à la nature de ces risques ; [...]."

Voir également :

- C.E., 21 déc. 1990, M. Charnaud, n° 98-143.

#### • C.E., 30 janvier 1995, Commune de Montagny, n° 159 050 :

"Cons. [...] que **la révision du plan d'occupation des sols** approuvée [...] a eu notamment pour objet de classer dans des **zones UA et Ndf** des terrains situés en contrebas de la falaise qui domine le village de Montagny ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les **risques d'éboulement** qui menacent ces terrains puissent être complètement supprimés par les travaux de protection envisagés par la commune ; que, dans ces circonstances, le conseil municipal de la commune a commis une **erreur manifeste d'appréciation** en approuvant les classements qui rendent constructibles les terrains concernés [...]."

• T.A. de Nice, 11 mai 1995, Association de défense de Juan-les-Pins, n° 94-2465 :

"Cons. [...] qu'il ne résulte pas de l'instruction que les mesures prises par la commune, bien qu'elle ne soit pas liée par le contenu de l'avis précité du préfet, soient suffisantes pour prévenir et pallier les **risques d'inondation**, alors que les **zones NAa et NBa** admettent, tout au moins dans une certaine mesure, l'édification directe de constructions sans passer par le cadre d'une Z.A.C. ; **que le classement en zone constructible NAa et NBa des parcelles situées dans le périmètre d'inondation de la Brigade est, par suite, entaché d'erreur manifeste d'appréciation [...]**".

**Prescriptions**

• C.A.A. de Paris, 24 octobre 1996, S.C.I. Imco, n° 94PA00762 :

"Cons. qu'aux termes de l'article NB 11-9 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Vaux-sur-Seine approuvé le 16 mai 1990 : "**En zone inondable les sous-sols sont interdits**. Le niveau du plancher du rez-de-chaussée devra se situer au-dessus de la cote NGF de la crue la plus importante [...] Par ailleurs, la construction sera réalisée sur pilotis dans la mesure où le niveau du rez-de-chaussée sera à une hauteur égale ou supérieure à un mètre par rapport au niveau des terres naturelles. Les murs pleins autorisés à un niveau égal ou inférieur à un mètre devront comporter plusieurs busages d'un diamètre de 0,20 m orientés en direction du fleuve et traversant de part en part le vide sanitaire afin de faciliter l'écoulement des eaux à la période de décrue" ;

Cons. qu'il est constant que **les projets** consistaient en l'édification de murs pleins sans busages, **ayant pour effet de créer un sous-sol interdit** par les dispositions précitées du plan d'occupation des sols de la commune ; que, dès lors, **le maire de la commune de Vaux-sur-Seine était tenu de refuser les permis de construire demandés ; [...]**".

**Modification/révision**

• C.A.A. de Nantes, 14 octobre 1998, Commune de la Chapelle d'Angillon, n° 96NT02136 :

"Cons. que la délibération attaquée par laquelle le conseil municipal de la Chapelle d'Angillon a approuvé la révision du plan d'occupation des sols de la commune a eu notamment pour objet de permettre, au sein de la zone ND qui, en vertu du règlement du plan d'occupation des sols est une zone naturelle "à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages ainsi que des risques d'inondation", la réalisation d'une station d'épuration faisant l'objet de l'emplacement réservé n° 5 ; qu'**eu égard à l'existence des risques d'inondation** en zone ND dus notamment aux crues de la Petite Sauldre et du Moucard, crues qui **interdisent**, ainsi qu'il ressort du rapport de présentation du plan d'occupation des sols, **toute urbanisation** au nord-ouest de la commune **où sera implantée ladite station**, au confluent même de la Petite Sauldre et du Moucard et **des inconvénients pouvant résulter pour le milieu naturel du fonctionnement d'une station d'épuration en cas d'inondation, la révision ainsi décidée du plan d'occupation des sols est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; [...]**".

• T.A. de Grenoble, 16 novembre 1989, Préfet de la Savoie c. Commune de Pralognan-la-Vanoise, n° 8631143 :

"Cons. [...] que la modification susvisée a pour effet de **tripler l'étendue du domaine skiable en ouvrant des zones strictement protégées en raison de la qualité du site et des risques naturels**, aux réalisations de besoins particuliers liés à la pratique du ski où sont admis notamment les remontées mécaniques, les gares, les affouillements et exhaussements de sol ; qu'**eu égard à leur importance, ces modifications du P.O.S. ont eu pour effet d'en remettre en cause l'économie générale [...]**".

#### IV. - PLANS D'AMÉNAGEMENT DE ZONE

- T.A. de Paris, 30 juin 1994, Assoc. de sauvegarde du cadre de vie perreuxien et autres, n° 9311271/7 :

"Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que **l'article ZV1 du règlement de P.A.Z., qui constitue un document d'urbanisme au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme, autorise la construction de bâtiments d'intérêt public ou d'accueil recevant du public, notamment musée, dans la zone inondable A du plan des servitudes de la Z.A.C.** ; que le même règlement prévoit dans la zone B inondable dudit plan la construction de bureaux et logements comportant des parkings souterrains ; que, pour réduire le risque d'inondations, il est prévu un remblaiement desdites zones interdit par le P.O.S. précédemment en vigueur, qu'en n'assortissant aucune sujétion sérieuse les prescriptions qu'il institue, le **P.A.Z. de la Z.A.C. interdépartementale du Canal méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 121-10 [...]**".

#### V. - PROJETS D'INTÉRÊT GENERAL

- T.A. d'Orléans, 9 juillet 1998, Association de défense des communes riveraines de la Loire et autres, n° 95-1941 :

"En ce qui concerne le recours à la procédure du projet d'intérêt général :

Cons. que le fait que la loi susvisée du 22 juillet 1987, dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 1995 a prévu, dans ses articles 40-2 à 40-6 l'institution de plans de prévention des risques naturels prévisibles, applicables, notamment, en cas de risques d'inondations ne fait pas obstacle à ce que, même en l'absence d'urgence, préalablement à l'élaboration de ces plans et parallèlement au maintien en vigueur à titre transitoire, des documents élaborés sur le fondement des dispositions du Code de l'urbanisme ou d'autres législations ayant une portée analogue, le représentant de l'État dans le département, arrête, en tant que de besoin, un **projet de plan de protection contre les inondations** et qu'il le **qualifie de projet d'intérêt général** au sens des dispositions de l'article R. 121-13 du Code de l'urbanisme, qu'il ne ressort nullement de ce texte qu'il ait entendu exclure de son champ d'application la prévention des risques naturels tels que les inondations que, au surplus, le préfet n'était pas tenu d'attendre la remise des conclusions définitives de l'équipe pluridisciplinaire "Plan Loire" prévue pour 1998 que, par suite, le moyen tiré par les requérantes de ce que la procédure mise en œuvre était inapplicable s'agissant d'un projet de plan de protection contre les risques d'inondations, ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne l'erreur de droit :

Cons. que les requérantes soutiennent que le préfet d'Indre et Loire aurait entaché ses décisions d'erreur de droit en se fondant, pour élaborer le projet de plan de prévention, qualifié de projet d'intérêt général, d'une part, sur un document dépourvu de caractère réglementaire, d'autre part, sur des textes obsolètes ;

Cons., en premier lieu, que **l'atlas des zones inondables sur lequel le préfet s'est fondé pour arrêter le projet de plan de prévention, constitue un document technique** que la circonstance qu'il n'est pas opposable aux tiers ne fait pas obstacle à sa prise en considération lors de l'élaboration du projet de plan de protection, que ce **document** qui était **annexé au P.I.G.** arrêté le 4 octobre 1995 ne figure plus parmi les pièces annexées au P.I.G. arrêté par décision du 21 novembre 1996 ; que, en second lieu, le fait que les décrets du 24 février 1964 portant **plan des surfaces submersibles** sont **anciens** ne permet **pas de les considérer comme caducs** que, par suite, le préfet a pu, sans entacher sa décision d'erreur de droit, les utiliser comme référence pour instituer un plan de protection des risques d'inondations ;

En ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation :

Cons. qu'en se bornant à invoquer la circonstance qu'une zone située au Nord de l'agglomération de Saint-Pierre-Des-Corps et classée en secteur NA au P.O.S. serait incluse dans le périmètre des champs d'expansion des crues, alors que les parcelles voisines, d'altimétrie identique, ne le seraient pas, la commune n'établit pas que cette délimitation serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation,

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme :

Cons. que si l'article 1er du protocole additionnel n°1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales invoqué par l'association requérante, énonce que "*toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens*", ces stipulations ne portent pas atteinte, en tout état de cause, au droit que détient chaque État, conformément aux termes même du second alinéa de cet article, de mettre en œuvre les lois qu'il juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens dans l'intérêt général ; que les dispositions de l'article R. 121-13 du Code de l'urbanisme qui permettent d'apporter des restrictions au droit de construire dans certaines zones se fondent sur les dispositions législatives du même Code ; que, dès lors, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'article R. 121-13 méconnaîtrait les stipulations ci-dessus rappelées ;

En ce qui concerne l'utilité publique :

Cons. que le **projet de plan de protection contre les inondations** dans le Val de Tours et le Val Île Luynes **présente un caractère d'utilité publique** ; que, compte tenu de la gravité des risques d'inondations dans les zones considérées, ni l'atteinte que le projet porte à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, ni ses inconvénients d'ordre social ou économique ne sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente ; [...].

• **T.A. de Marseille, 6 mai 1994, Commune de Villelaure, n° 91-1165 :**

"Cons. qu'aucune disposition de nature législative ni réglementaire n'impose aux préfets d'associer les communes à l'élaboration d'un projet d'intérêt général ; que contrairement à ce que soutient la commune de Villelaure, l'article L. 110 du Code de l'urbanisme qui énonce les objectifs à prendre en compte par les collectivités publiques n'édicte à cet égard aucune obligation particulière opposable aux services de l'État [...]

Cons., enfin, que la commune de Villelaure fait valoir qu'elle a déjà mis en œuvre des mesures propres à prévenir les risques d'incendie ; que la réduction des possibilités de construction réduit d'autant les actions de défrichement réalisées à l'initiative des particuliers ; qu'enfin le projet litigieux porte atteinte à la propriété privée dans une mesure qui est d'ailleurs contestée par le préfet de Vaucluse ; que, toutefois, compte tenu de **l'importance des risques d'incendie** et des dangers qui en résultent pour la sécurité des personnes, des biens ainsi que pour la qualité de l'environnement, ces **inconvénients ne sont pas susceptibles de faire perdre au projet attaqué son caractère d'utilité publique** ; [...]."

Voir également :

- T.A. d'Orléans, 9 juil. 1998, Assoc de défense des communes riveraines de la Loire et autres, précité.
- C.A.A. de Paris, 30 avril 1996, Ministre de l'équipement, Ministre de l'environnement, Cne de Brie-Comte-Robert, n° 94PA00531, 94PA01114, 94PA01116.

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Depuis la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt et à la prévention des risques majeurs, et notamment son chapitre II relatif à la maîtrise de l'urbanisation, il existe une obligation généralisée de prévenir les risques naturels, non seulement au travers des principes généraux du droit de l'urbanisme mais aussi dans le cadre des documents d'urbanisme que sont principalement les schémas directeurs et les P.O.S.

### I. - ARTICLE L. 121-10 DU CODE DE L'URBANISME

L'article L. 121-10 a valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, mais, contrairement à l'article L. 110, il figure comme un principe d'aménagement plus opérationnel et fait l'objet d'un contrôle jurisprudentiel approfondi.

Il énonce que "**les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant [...] de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques**".

La violation de ce texte est souvent invoquée par les auteurs d'un recours contre un document d'urbanisme ; le juge examine alors la compatibilité des orientations d'un tel document avec ses prescriptions.

Le tribunal administratif de Nice a ainsi jugé "qu'eu égard à l'existence et à la gravité de ces risques naturels d'inondation, à la vocation de cette zone destinée essentiellement à accueillir des activités attirant un public nombreux [...], à l'absence d'interdiction d'extension de l'urbanisation existante sur les secteurs soumis aux risques les plus élevés, et à la possibilité de construire des parkings souterrains, le P.O.S. modifié de la commune de Mandelieu-la-Napoule ne peut être regardé comme ayant suffisamment pris en compte l'existence de ces risques naturels et, par suite, comme compatible avec les dispositions précitées de l'article L. 121-10" (T.A. de Nice, 25 sept. 1997, Préfet des Alpes-Maritimes c. Cne de Mandelieu-la-Napoule, *B.J.D.U.*, 1/98, p. 21).

### II. - SCHÉMAS DIRECTEURS

#### A. - Contenu des schémas directeurs

**Les schémas directeurs doivent "prendre en considération l'existence de risques naturels prévisibles"** (article L. 122-1 du Code de l'urbanisme) et indiquer les risques existants, que ces risques fassent ou non déjà l'objet de mesures de protection existantes.

L'élaboration des schémas directeurs permet d'analyser de manière supracommunale les problèmes liés à la sécurité des biens et des personnes dans le cadre de l'étude des risques existants et de leurs modes de manifestation en fonction de l'évolution des territoires concernés.

Le rapport permet ainsi de mentionner l'existence de tels risques et les documents graphiques de préciser leur localisation. Lorsqu'un rapport fera état de risques naturels, ceux-ci devront être retranscrits dans les documents graphiques du schéma directeur : "Cons. qu'il est constant que le périmètre du schéma directeur des Deux-Morins est soumis à des risques naturels prévisibles d'inondation [...] ; que les circonstances que le rapport fasse explicitement état de zones inondables ou submersibles et que les études destinées à connaître avec précision l'étendue desdites zones soient inachevées ne sont pas de nature à exonérer le Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins de l'obligation de faire apparaître lesdits espaces à protéger sur les documents graphiques" (C.A.A. de Paris, 23 juin 1998, Synd. intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins, *B.J.D.U.*, 1/99, p. 21).

Sur le fond, le **juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les schémas directeurs** : "il résulte des pièces du dossier que divers secteurs de l'agglomération Grasse-Cannes-Antibes [...] sont situés dans des zones soumises à des risques naturels d'inondation ; qu'en ne faisant apparaître aucun de ces espaces comme à protéger en raison de l'existence des risques naturels d'inondation prévisibles et en classant d'ores et déjà la plupart desdits secteurs en zone d'urbanisation structurée où est autorisé l'habitat collectif sous la seule réserve que les aménagements envisagés doivent prendre en compte les incidences des crues centennales [...], le schéma directeur est entaché d'erreur manifeste d'appréciation" (T.A. de Nice, 6 mars 1996, Comité de Sauvegarde du Port Vauban et autres, *B.J.D.U.*, 3/96, p. 170).

### **B. - Effets des schémas directeurs**

Les schémas directeurs ne sont **pas opposables directement aux autorisations d'occupation du sol**. En revanche, l'article R. 122-27 du Code de l'urbanisme prévoit que doivent être **compatibles** avec le schéma directeur :

- les plans d'occupation des sols,
- la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté,
- les projets d'acquisition foncière des collectivités publiques, des établissements publics et de leurs concessionnaires,
- les grands travaux d'équipement.

La compatibilité des plans d'occupation des sols avec un schéma directeur les concernant constitue ainsi un moyen fréquemment soulevé par les auteurs d'un recours contentieux.

## **III. - PLANS D'OCCUPATION DES SOLS**

### **A. - Élaboration des P.O.S.**

Depuis les lois de décentralisation, le P.O.S. est **élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune**. C'est donc à la commune de déterminer le parti d'urbanisme à retenir, celui-ci pouvant être influencé par la prise en compte des risques naturels lorsque le territoire de la commune est exposé à de tels risques.

En revanche, l'État reste associé à l'élaboration du P.O.S. par le biais de ses services déconcentrés. Le Préfet et ses services (D.D.E., etc.) ont en effet un rôle important à jouer au stade de l'élaboration du P.O.S. En particulier, le représentant de l'État pourra émettre un avis défavorable sur le P.O.S. arrêté s'il estime insuffisante la prise en compte des risques naturels. De même, s'il estime que le P.O.S. approuvé est illégal, il pourra saisir le tribunal administratif dans le cadre de son contrôle de légalité.

La participation des services de la sécurité civile est également de règle dans le cadre de l'élaboration de P.O.S. sur des territoires à risques.

Au stade de l'élaboration, il convient enfin de préciser que l'ensemble des **études préalables** pouvant servir au dossier du P.O.S. (qu'elles soient d'origine communale ou autre) **n'ont pas de valeur juridique**. Ainsi, la commune reste libre de traduire comme elle l'entend des études de risque dans son plan, sous le contrôle cependant du préfet et de l'erreur manifeste d'appréciation exercé par le juge administratif (voir ci-dessous).

## B. - Rapport de présentation

Aux termes de l'article R. 123-17 du Code de l'urbanisme, le **rapport de présentation doit**, à partir de l'exposé de la situation, notamment en matière d'environnement, **analyser les perspectives d'évolution de l'urbanisme et justifier de la compatibilité du plan avec les dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables**. Ce rapport, qui fait partie intégrante du P.O.S., permet donc de justifier le parti d'urbanisme créant des zones soumises à des restrictions en raison des risques.

La jurisprudence sanctionne inmanquablement l'absence de rapport de présentation par l'annulation du P.O.S.

De même, le contrôle du contenu de ce document a été accentué. Ainsi, l'analyse de l'environnement et de la sensibilité du milieu, notamment du point de vue des risques naturels, doit révéler une étude sérieuse, complète et précise.

Tel n'est pas le cas lorsque "il ressort des pièces du dossier que le dossier soumis à l'enquête publique comportait un rapport de présentation qui ne faisait état ni du caractère inondable des deux emplacements réservés ni des contraintes que cette situation entraînait pour l'utilisation envisagée ; que, dans les circonstances de l'espèce cette situation est constitutive d'une illégalité" (C.E., 25 mars 1996, Cne de Horbourg-Wihr, *B.J.D.U.*, 2/96, p. 113).

## C. - Documents graphiques et règlement

Si les documents graphiques permettent d'identifier le zonage, la jurisprudence considère que ces **représentations graphiques ne peuvent créer par elles-mêmes des règles et des servitudes d'utilisation du sol**. Seul le règlement peut en effet créer de telles prescriptions.

Le contrôle du juge administratif s'exerce pourtant sur ces deux éléments. Le juge recherche si la commune, dans la définition du zonage comme dans l'étendue des prescriptions réglementaires, n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire une erreur relativement grossière susceptible d'être décelée par un profane.

### 1. - Zonage résultant des documents graphiques

En principe, le zonage recommandé pour les territoires des communes soumis à des risques naturels prévisibles est le **zonage ND**, tel que défini à l'article R. 123-18 du Code de l'urbanisme.

Ces zones naturelles à protéger en raison de l'existence de risques ou de nuisances permettront d'interdire ou de soumettre à conditions les constructions comprises dans leur périmètre.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que la seule circonstance que la zone soit soumise à des risques naturels justifiait son classement en zone ND. Alors même que ce terrain serait d'un faible intérêt esthétique et écologique, qu'il serait desservi par certains équipements publics et que certaines parcelles voisines seraient construites, le conseil municipal, en se fondant sur l'existence de risques d'inondation pour classer ledit terrain en zone naturelle ND dans laquelle s'applique un principe d'inconstructibilité assorti d'exceptions limitées, n'a pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation la délibération du 4 décembre 1986 par laquelle il a approuvé le plan d'occupation des sols (C.E., 12 juin 1995, S.A.R.L. Socexhol, n° 130.406).

**Ce zonage est applicable quel que soit le risque en cause** (inondation, éboulement, avalanche...), la liste figurant à l'article R. 123-18 n'ayant pas un caractère limitatif. En revanche, le juge vérifiera que le classement n'est pas manifestement erroné, et ce, quelles que soient les caractéristiques des zones voisines : "Cons. qu'il ressort du dossier qu'en incluant le terrain du requérant, situé en bordure de la rivière Le Madon, en zone ND inondable, les auteurs du plan d'occupation des sols n'ont pas entaché leur décision de classement d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'une telle erreur ne résulte pas davantage de la circonstance que le terrain contigu [...] ait été classé en zone NC, dès lors que ledit terrain a fait l'objet de travaux de remblaiement qui lui

confèrent des caractéristiques différentes de celles que présente le terrain de M. Perrotey au regard des risques d'inondation" (C.E., 8 janv. 1992, M. Perrotey, n° 85.549).

Si le zonage ND apparaît comme le plus adéquat pour prévenir les risques naturels, ce classement n'est pas toujours possible, notamment lorsque le risque menace des zones qui sont déjà partiellement ou totalement urbanisées, des zones à vocation agricole, des zones industrielles, etc. La commune pourra alors opter pour un zonage correspondant à la vocation principale du territoire concerné (zones U, NA, NB, NC).

Cette attitude n'est pas systématiquement sanctionnée par la jurisprudence, qui examinera plutôt au fond si le zonage urbain ou autre naturel permet de prévenir et de lutter efficacement contre les risques.

Le Conseil d'État a ainsi jugé pour une zone UC "qu'il est constant que le projet de lotissement autorisé par l'arrêté contesté se trouve dans un **secteur UCd**, pour lequel le P.O.S. [...] a prévu "qu'il correspond à une zone de **risque géologique** présentant certains dangers pour les constructions et pour lesquelles des conditions particulières peuvent être exigées ; qu'il suit de là que les auteurs du P.O.S. n'ont pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation des risques géologiques décrits ci-dessus, en estimant qu'ils ne justifiaient pas une interdiction de créer des lotissements à usage d'habitation dans le secteur en cause, sous réserve pour l'autorité compétente [...] d'imposer le respect de prescriptions adaptées à la nature de ces risques" (C.E., 4 fév. 1994, M. Michel Alain, n° 116 225).

En revanche, lorsqu'il ne résulte pas de l'instruction que les mesures prises par la commune "soient suffisantes pour prévenir et pallier les risques d'inondation, alors que les **zones NAa et NBa** admettent, tout au moins dans une certaine mesure, l'édification directe de constructions sans passer par le cadre d'une Z.A.C. ; le classement en zone constructible NAa et NBa des parcelles situées dans le périmètre d'inondation de la Brigue est, par suite, entaché d'erreur manifeste d'appréciation" (T.A. de Nice, 11 mai 1995, Assoc. de défense de Juan-les-Pins, n° 94-2465).

## **2. - Prescriptions réglementaires**

Les prescriptions d'urbanisme applicables dans les zones exposées à un risque naturel prévisible sont celles figurant à l'annexe de l'article A. 123-2 du Code de l'urbanisme.

Il importe donc pour les autorités communales d'adapter les prescriptions en fonction des caractéristiques du risque encouru (fréquence, intensité, nature du risque), mais aussi des risques induits par la situation ou la densité des constructions elles-mêmes ainsi que du rôle joué par le terrain dans la manifestation du risque (écoulement ou rétention des eaux, etc.).

Sera donc jugé légal un règlement de zone NB suffisamment précis pour prévoir "en zone inondable que les sous-sols sont interdits. Le niveau de plancher du rez-de-chaussée devra se situer au-dessus de la cote NGF de la crue la plus importante [...]" (C.A.A. de Paris, 24 oct. 1996, S.C.I. Imco, n° 94PA00762).

## **D. - Modification et révision des P.O.S.**

### **1. - Choix entre modification et révision du P.O.S.**

La voie de la modification d'un P.O.S. ne pourra être utilisée que si l'économie générale du P.O.S. n'est pas remise en cause ou si cette modification ne comporte pas de graves risques de nuisance.

Le tribunal administratif de Grenoble a sur ce point considéré que "la modification susvisée a pour effet de **trippler l'étendue du domaine skiable en ouvrant des zones strictement protégées en raison de la qualité du site et des risques naturels**, aux réalisations de besoins particuliers liés à la pratique du ski où sont admis notamment les remontées mécaniques, les gares, les affouillements et exhaussements de sol ; qu'**eu égard à leur importance, ces modifications du P.O.S. ont eu pour effet d'en remettre en cause l'économie générale**" (T.A. de Grenoble, 16 nov. 1989, Préfet de la Savoie).

*De facto*, une simple modification permettant d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs soumis à des risques naturels encourra le plus souvent la sanction du juge administratif.

## 2. - Contrôle du contenu de la modification ou de la révision

Le juge exerce sur le P.O.S. modifié ou révisé le même type de contrôle que pour le plan d'occupation des sols initial, et en particulier un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les dispositions nouvelles**.

Ainsi, une révision de P.O.S. permettant l'implantation d'une station d'épuration sera annulée "eu égard à l'existence des risques d'inondation en zone ND dus notamment aux crues [...] et des inconvénients pouvant résulter pour le milieu naturel du fonctionnement d'une station d'épuration, la révision ainsi décidée du P.O.S. est entaché d'erreur manifeste d'appréciation" (C.A.A. de Nantes, 14 oct. 1998, Cne de la Chapelle d'Angillon, n° 96NT02136).

Voir également :

- C.E., 24 fév. 1995, M. et Mme Bernon, n° 115.318.

- C.E., 29 mai 1991, Cne de Villefranche-sur-Mer c. Cne de Beaulieu-sur-mer et autres, n° 97.315 et 97.453. (pour une modification de P.O.S.)

## IV. - PLANS D'AMÉNAGEMENT DE ZONE (P.A.Z.)

Le Plan d'Aménagement de Zone (P.A.Z.) est un **document d'urbanisme tenant lieu de P.O.S. dans le périmètre des Zones d'Aménagement Concertés (Z.A.C.)** pour lesquelles il est établi.

Le juge administratif contrôle d'ailleurs la compatibilité d'un P.A.Z. avec les normes supérieures. Il en va ainsi notamment des principes généraux d'aménagement, qui ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme et notamment de l'article L. 121-10 : "Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que **l'article ZV1 du règlement de P.A.Z., qui constitue un document d'urbanisme au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme, autorise la construction de bâtiments d'intérêt public ou d'accueil recevant du public, notamment musée, dans la zone inondable A du plan des servitudes de la Z.A.C.** ; que le même règlement prévoit dans la zone B inondable dudit plan la construction de bureaux et logements comportant des parkings souterrains ; que, pour réduire le risque d'inondations, il est prévu un remblaiement desdites zones interdit par le P.O.S. précédemment en vigueur, qu'en n'assortissant aucune sujétion sérieuse les prescriptions qu'il institue, le **P.A.Z. de la Z.A.C. interdépartementale du Canal méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 121-10**" (T.A. de Paris, 30 juin 1994, Assoc. de sauvegarde du cadre de vie perreuxien).

Au fond, le juge exercera également un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les dispositions du P.A.Z.

Toutefois, il existe un contentieux original en la matière qui consiste à demander, dans le cadre d'un recours contre le P.A.Z., l'annulation subséquente de l'acte d'approbation de la Z.A.C., même si les délais de recours contre ce dernier sont épuisés.

De même, l'annulation du P.A.Z. pourra être demandée à l'occasion d'un recours contre un permis de construire pris en application de celui-ci [voir aussi fiche 2-5].

## V. - PROJETS D'INTÉRÊT GENERAL (P.I.G.)

L'article R. 121-13 indique dans les objets possibles des P.I.G. que ces projets peuvent être destinés à la prévention des risques naturels.

C'est ce que confirme la circulaire du 27 juin 1985 (non publiée), qui indique que les P.I.G. pourront consister en des dispositions de protection (diminution de densité, règles de recul, de réduction de hauteur...) ou des projets de travaux de protection tels que des projets de digues, de paravalanches, de pistes forestières de défense contre l'incendie, etc.

Le tribunal administratif d'Orléans a par ailleurs indiqué que le P.I.G. pourra intervenir préalablement à l'adoption de mesures spécifiques comme un P.P.R. et que le préfet peut, même en l'absence d'urgence, arrêter, "en tant que de besoin, un projet de plan de protection contre les inondations [...] qu'il qualifie de projet d'intérêt général au sens des dispositions de l'article R. 121-13 du Code de l'urbanisme" (T.A. d'Orléans, 9 juil. 1998, Assoc. de défense des communes riveraines de la Loire et autres, n° 95-1941).

Une fois qualifié par le préfet, le P.I.G., lorsqu'il impose une modification des règles d'urbanisme à l'étude ou en vigueur, peut être mis en œuvre à deux niveaux :

- le préfet pourra s'opposer au caractère exécutoire d'un schéma directeur ou d'un P.O.S. en cours d'élaboration ou de révision ;
- si ces documents sont déjà établis, le préfet pourra mettre en œuvre la procédure de révision ou de modification d'office d'un schéma directeur (article L. 122-1-4 ou L. 122-5), d'un P.O.S. (article L. 123-7-1), voire d'une Z.A.C. (article L. 311-4).

Voir également :

- T.A. d'Orléans, 1<sup>er</sup> oct. 1998, M. et Mme Bassaistegui, S.C.I. La Bergère, n° 96-2760 et 96-2805.

Enfin, lors d'un recours contre un P.I.G., le juge exerce un contrôle classique de l'utilité publique du projet, dit contrôle du bilan, par lequel il examine si les inconvénients de celui-ci ne dépassent pas ses avantages : "Cons. [...] que la réduction des possibilités de construction réduit d'autant les actions de défrichement réalisées à l'initiative des particuliers ; qu'enfin le projet litigieux porte atteinte à la propriété privée dans une mesure qui est d'ailleurs contestée par le préfet du Vaucluse ; que, toutefois, compte tenu de l'importance des risques d'incendie et des dangers qui en résultent pour la sécurité des personnes, des biens ainsi que pour la qualité de l'environnement, ces inconvénients ne sont pas susceptibles de faire perdre au projet son caractère d'utilité publique" (T.A. de Marseille, 6 mai 1994, Cne de Villelaure, n° 91-1165).

## BIBLIOGRAPHIE

- J.B. AUBY et H. PERINET-MARQUET : "Les récentes modifications législatives affectant le droit de l'urbanisme : lois des 17 et 22 juillet 1987", *R.F.D.A.*, janv.-févr. 1988, p. 118.
- N. CALDERARO : "Le juge administratif et la prévention des risques naturels", *B.J.D.U.*, 2/99, p. 86.
- N. CALDERARO : "Le juge administratif et la prévention des risques naturels", *L.P.A.*, 24 mai 1996, n° 63, p. 7
- J.H. DRIARD : "Prévention des risques, Une traduction dans les plans d'occupation des sols", *Le Moniteur*, 26 sept. 1997, p. 76.
- "Risques naturels - Une commune peut-elle prendre des risques calculés ?", *Le Moniteur*, 14 nov. 1997, p. 77.
- B. GODBILLON : "L'autorisation de construire et le risque naturel - Le devoir de vigilance en droit de l'urbanisme", *A.J.D.I.*, 10 sept. 1999, p. 768.
- P. HOCREITERE : "La reconstruction des bâtiments après sinistre", *Droit et Ville*, n° 44, 1997, p. 198.
- "Sinistres - Reconstruire à l'identique ou non les bâtiments détruits", *Le Moniteur*, 17 oct. 1997, p. 52.

- E. LE CORNEC : "Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager, Aspects de la responsabilité administrative et pénale", *L.P.A.*, 15 août 1997, n° 98, p. 4.
- V. MELGOSO : "Des études pour couvrir les communes", *Études Foncières*, n° 72, sept. 1996.
- P. PLANCHET : "La maîtrise de l'urbanisation dans des zones exposées à un risque naturel", *L.P.A.*, 7 oct. 1994, n° 120, p. 17.

## FICHE 2-5 : AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS

### TEXTES

- **Code de l'urbanisme - article L. 410-1 :**

"[...] Lorsque toute demande d'autorisation pourrait, du seul fait de la localisation du terrain, être refusée en fonction des dispositions d'urbanisme et, notamment, des règles générales d'urbanisme, la réponse à la demande du certificat d'urbanisme est négative".

- **Code de l'urbanisme - article R. 111-1 :**

"Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exception des articles R. 111-2, R. 111-3-2, R. 111-4, R. 111-14, R. 111-14-2, R. 111-15, et R. 111-21".

- **Code de l'urbanisme - article R. 111-2 :**

"Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique".

*(D. n° 98-913 du 12 octobre 1998)* "Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique".

- **Code de l'urbanisme - article R. 442-6 :**

"L'autorisation [d'installations et de travaux divers] ne peut être délivrée que si les installations ou travaux satisfont aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour le mode d'occupation prévu et notamment à celles du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

Cette autorisation peut être refusée ou subordonnée à l'observation de prescriptions spéciales, notamment à la création de marges de reculement, de plantations ou de clôture, si les installations ou travaux, par leur situation, leur nature ou leur aspect, sont de nature à porter atteinte :

A la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique ; [...]".

- **Code de l'urbanisme - article R. 315-28 :**

"L'autorisation est refusée si le projet de lotissement n'est pas conforme aux dispositions du P.O.S. rendu public ou approuvé ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

Dans les communes ne disposant pas des documents d'urbanisme mentionnés à l'alinéa précédent, l'autorisation peut être refusée si le projet vise à équiper des terrains destinés à recevoir des bâtiments pour lesquels les demandes de permis de construire pourraient être rejetées pour l'une des raisons mentionnées aux articles R. 111-2 à R. 111-17 ou si le lotissement est de nature à compromettre les conditions d'un développement équilibré de la commune ou de l'agglomération.

Dans tous les cas l'autorisation de lotir peut également être refusée ou n'être accordée que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, sur le fondement des dispositions mentionnées à l'article R. 111-1, lorsque, notamment, par la situation, la forme ou la dimension des lots, l'opération est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages naturels ou urbains".

- **Circulaire du Ministère de l'Équipement du 20 juin 1988, Risques naturels et droit des sols (M.T.P. Textes Officiels, 2 septembre 1988).**

## JURISPRUDENCE

### I - CERTIFICAT D'URBANISME

- **C.E., 29 décembre 1995, M. Wosmicki, n° 138.997 :**

"[...] Cons. qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme : "**Lorsque toute demande d'autorisation pourrait**, du seul fait de la localisation du terrain, **être refusée** en fonction des dispositions d'urbanisme et notamment, des règles générales d'urbanisme, **la réponse à la demande de certificat d'urbanisme est négative** " ; qu'aux termes de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme : "Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique " ; qu'en vertu de l'article R. 111-4 du même Code, le permis peut être refusé si les caractéristiques des voies desservant le terrain rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie ;

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que le **terrain** pour lequel M. Wosmicki a sollicité un certificat d'urbanisme est **enclavé dans une forêt** ; qu'il présente des **risques d'incendie importants** ; que le service départemental d'incendie et de secours ne peut y accéder que difficilement ; que les articles R. 111-2 et R. 111-4 du Code de l'urbanisme étant susceptibles de s'appliquer à tout projet de construction, le maire du Barroux était, dès lors, tenu, en application de l'article L. 410-1 du même Code, de délivrer à M. Wosmicki un **certificat d'urbanisme négatif** ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Bordeaux, 7 avril 1994, Cne de Serignan, n° 93BX00556.
- T.A. de Marseille, 5 déc. 1996, Préfet du Vaucluse c. Cne Bollène, n° 95-4050.
- T.A. de Marseille, 30 avril 1997, Préfet du Vaucluse c. Cne Bollène, n° 95-4051.
- T.A. de Toulouse, 11 sept. 1998, Mme Dubois c. Préfet du Tarn, n° 95/2231.
- C.A.A. de Marseille, 10 déc. 1998, S.C.I. Biscomte Alberes, n° 96MA10618.
- T.A. de Clermont-Ferrand, 30 déc. 1998, M. Grandjean et Mlle Boudon c. Préfet de la Haute-Loire, n° 9661.
- T.A. de Châlons-en-Champagne, 9 mars 1999, M. Dubois, n° 98-969.
- T.A. de Marseille, 3 juin 1999, Préfet du Vaucluse c. Cne de Violes, n° 95-1979.

• T.A. de Rouen, 23 janvier 1998, M. et Mme Dominique Leroy, n° 9723 :

"[...] Cons. que si les requérants soutiennent à l'appui de leur contestation qu'aucune preuve n'est apportée de l'existence d'une cavité souterraine justifiant le classement en zone ND, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du plan d'occupation des sols, l'existence d'une **présomption de cavité souterraine** recensée par le géomètre chargé de coopérer à la révision du plan ; qu'ils ne sont dès lors pas fondés à soutenir, faute de tout élément permettant de combattre la présomption retenue par les auteurs du plan d'occupation des sols, que le classement en zone ND de la parcelle litigieuse serait entaché d'inexactitude matérielle ou d'une erreur manifeste d'appréciation ; que M. et Mme Leroy ne peuvent se prévaloir d'un droit acquis à la constructibilité de la parcelle en cause, du seul fait que celle-ci aurait été constructible avant l'entrée en vigueur du nouveau plan d'occupation des sols de la commune ; que, par suite, le **maire** était **tenu**, en application des dispositions des articles L. 4 10-1 et R. 111-2 du Code de l'urbanisme, **de délivrer** à M. et Mme Leroy **un certificat d'urbanisme négatif pour ladite parcelle** ; [...]"

## II. - PERMIS DE CONSTRUIRE

• C.E., 30 mars 1994, M. Daguet et autres, M. Clisson, *B.J.D.U.*, 5/94, p. 37 :

"[...] Cons., en deuxième lieu, qu'il ne résulte pas de l'instruction que les **parcelles** de M. Clisson aient été **classées à tort dans la zone A dite de grand débit** par le décret du 2 décembre 1983 portant approbation du plan des surfaces submersibles de la vallée de la rivière le Loir ; qu'au demeurant **ni la circonstance qu'un tel classement ait pu être erroné ni le fait que sa propriété n'a pas subi d'inondation au cours des dernières crues connues du Loir ne sont de nature à établir que l'inclusion de celle-ci dans la zone ND procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation** ; que, dès lors, le moyen tiré de l'illégalité, par voie d'exception, du règlement du plan d'occupation des sols en tant qu'il opère ce classement doit être écarté ;

Cons., en troisième lieu, qu'aux termes du 2-2 de l'article ND2 du règlement du plan d'occupation des sols de la Commune de Montoire-sur-le-Loir ne sont admis que "l'aménagement ou l'extension mesurée de bâtiments existants [...] compte tenu de la surface bâtie à la date de publication du plan d'occupation des sols" ;

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de M. Clisson se traduit par l'adjonction à la construction existante d'une extension représentant par les termes mêmes du requérant un accroissement de 55 % de la surface existante ; que le maire de Montoire-sur-le-Loir ne pouvait sans entacher son appréciation d'une erreur manifeste estimer que ce projet constituait une extension mesurée d'une construction existante au sens des dispositions de l'article ND 2-2-2 du règlement précitées ; [...]"

• C.E., 26 juin 1996, M. Iogna et autres et Commune de Bourg-Saint-Maurice, n° 124.932 et 124.997 :

"[...] Cons. qu'il ressort des pièces du dossier, que le **terrain** faisant l'objet des permis de construire litigieux ainsi que les terrains voisins et ceux situés en aval, sont **exposés à des risques d'inondation dus au torrent "Le Charbonnet" sujet à des crues violentes** ; que, dès lors, et alors même que le terrain d'implantation du projet n'était pas compris dans une zone de risque d'inondation délimitée dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article R. 111-3 précité, la construction projetée ne pouvait être autorisée qu'à la condition que son implantation permette d'assurer les opérations de curage nécessaires et que notamment soit maintenu sur chacune des berges du torrent un passage suffisant pour les engins de déblaiement ; **qu'en accordant les permis de construire litigieux, sans les assortir sur ce point de prescriptions spéciales, et en autorisant la construction à moins de quatre mètres de la berge du torrent**, le passage étant de surcroît, réduit par l'existence de balcons à deux mètres du sol **le maire** de Bourg-Saint-Maurice **a entaché ses arrêtés d'une erreur manifeste d'appréciation** ; [...]"

• C.E., 23 décembre 1994, Ministre de l'Équipement c. M. Peissik, *B.J.D.U.*, 2/95, p. 141 :

"[...] Cons, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que, si le terrain d'implantation susmentionné était exposé à un risque d'inondation, les plans, au vu desquels le permis attaqué a été délivré prévoient que la construction doit être édiflée pour parer précisément à un tel risque, sur un vide sanitaire de 1,1 m ayant pour effet de placer le plancher habitable ainsi que le sol du garage à plus de 40 cm au-dessus du niveau des plus hautes eaux enregistré jusqu'alors ;

Cons. que, compte tenu des éléments sus-indiqués, **le maire de Beaumont-en-Véron, en n'assortissant pas le permis attaqué des conditions supplémentaires n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ni commis une erreur une erreur manifeste d'appréciation ; [...]**".

• **C.A.A. de Paris, 16 décembre 1997, Commune d'Annet-sur-Marne, n° 97PA00396 :**

"[...] Cons. Qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le maire de la commune d'Annet-sur-Marne ne pouvait, en tant qu'autorité chargée de l'instruction des demandes de permis de construire, délivrer à M. Blandin le permis que ce dernier sollicitait sans avoir au préalable consulté le service de la navigation, dès lors que la **construction projetée était située dans une zone submersible** de la Marne que l'avis défavorable émis le 6 mai 1996 par le service de la navigation de la Seine, seul document produit par le maire en réponse à la demande de pièces du préfet de Seine-et-Marne, a été émis sur un dossier qui a fait l'objet, ultérieurement, de modifications concernant l'implantation de la construction projetée ; que ces modifications nécessitaient ainsi une nouvelle consultation du service compétent ; qu'il est constant qu'à la date du 4 juin 1996, à laquelle le permis de construire litigieux a été délivré à M. Blandin, le maire de la commune d'Annet-sur-Marne n'avait pas procédé à cette consultation ; que ce **permis de construire a été ainsi accordé au terme d'une procédure irrégulière ; [...]**".

• **C.E., 13 mars 1989, M. Bousquet et autres, A.J.D.A., 1989, p. 559 :**

"[...] que, d'autre part, compte tenu des caractéristiques de la zone concernée telles qu'elles étaient connues en 1965, et alors qu'une **expertise** faite après la survenance des désordres **n'a d'ailleurs pu déterminer la cause exacte de l'affaissement du sol, le préfet n'a pas, en délivrant le permis de construire, commis d'erreur manifeste d'appréciation** au regard de la disposition de l'article 2 du décret susmentionné du 30 novembre 1961 qui prévoit que "le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique" ; que, par suite, et alors que le **permis de construire** délivré à la société "Le Nid" **n'a pas eu pour objet** et n'aurait pu avoir pour effet **de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol** destiné à recevoir les constructions autorisées, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté leurs demandes d'indemnité dirigées contre l'État ; [...]

• **C.E., 10 juin 1992, Commune de Falicon, Rec. p. 227 :**

"[...] Cons. que la décision de refus opposée par le maire de Falicon, à la demande de permis de construire des époux Poupart était fondée sur la méconnaissance des dispositions du plan d'occupation des sols de la commune ; que ce plan a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Nice en date du 24 avril 1986, devenu définitif que ce refus ne saurait donc trouver une base légale dans les dispositions dudit plan, non plus que dans celles du plan rendu public avant son approbation, qui avait cessé d'être opposable ; qu'il y a lieu toutefois de rechercher si celles des dispositions des articles R. 111-2 et suivants du Code de l'urbanisme, qui mettent en œuvre les mêmes préoccupations que celles des dispositions du plan d'occupation des sols sur lesquelles est fondée la décision attaquée et donnent à l'autorité administrative le même pouvoir d'appréciation, sont susceptibles d'être substituées aux dispositions irrégulièrement invoquées ;

Cons. qu'il ne ressort des pièces du dossier ni que la voie d'accès au terrain des époux Poupart ait été insuffisante eu égard à l'importance et à la nature des constructions envisagées, ou qu'elle n'ait pas

permis la circulation et l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie, ni que la desserte de ces terrains en eau et en électricité n'ait pu être assurée dans des conditions conformes aux règlements en vigueur, ni que la construction projetée ait été exposée à un risque d'affaissement ni enfin, compte tenu des constructions existant à proximité, qu'elle ait été de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux, aux sites ou aux paysages naturels ; qu'ainsi elle **ne méconnaissait aucun des articles du Code de l'urbanisme dont la violation pouvait justifier légalement le refus du maire** ; [...].

• **T.A. de Marseille, 5 décembre 1996, Préfet du Vaucluse c/ Commune de Caderousse, n° 95-3359 :**

"[...] Cons. que, dans les zones inondables, l'atteinte à la sécurité publique que les dispositions de l'article R 111-2 visent à prévenir peut résulter soit du danger auquel sont exposés les occupants d'une construction, lequel s'apprécie en tenant compte de la nature et de l'importance du risque d'inondation, des conditions d'intervention des services de secours et de la conception du projet de construction eu égard aux prescriptions spéciales dont il est, le cas échéant, assorti, soit, encore, de l'aggravation que peut entraîner, eu égard à sa situation, la présence de la construction projetée sur les conséquences d'une crue pour les constructions existantes situées en amont ou en aval ;

Cons., toutefois, **qu'il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que les habitants du lotissement et les futurs occupants de la construction autorisée pourraient être exposés à une montée des eaux soudaine et violente susceptible de constituer pour eux un danger imprévisible** ; qu'à cet égard, la commune de CADEROUSSE soutient, sans être contredite qu'au droit de son territoire, la compagnie nationale du Rhône a réalisé des **digues et des réservoirs, ouvrages qui ont pour effet de ralentir sensiblement la montée des eaux en cas de crue de sorte que la population puisse être avertie en temps utile pour prendre les dispositions qu'imposent ces circonstances** ; que, d'autre part, le projet autorisé par l'arrêté déféré prévoit la surélévation du plancher des pièces habitables à la cote NGF 29,50 dont il vient d'être dit qu'elle correspond au plus haut niveau connu, atteint par les eaux du Rhône, à cet endroit ; que cette prescription constitue une réponse adéquate aux réserves initialement émises par le service de la navigation Rhône-Saône ; qu'enfin, il n'est pas établi, ni même par sa situation, de nature à aggraver les conséquences d'une crue pour d'autres constructions réalisées en amont ou en aval ; [...]."

• **C.A.A. de Lyon, 24 mars 1998, Mme Massa, n° 95LY00217 :**

"[...] Cons., en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme : "Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique." ; qu'en refusant de faire droit à la demande de permis de construire présentée par Mme Massa au motif que la construction projetée dans une zone inondable était susceptible de porter atteinte à la sécurité, le préfet des Alpes-Maritimes a entendu se fonder sur ces dispositions ;

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que le **terrain** faisant l'objet de la demande de permis, ainsi que les terrains voisins du Riou et du Paillon, sont **exposés à d'importants risques d'inondation dus aux crues de ces ruisseaux, susceptibles de porter atteinte à la sécurité de la construction envisagée** ; que si Mme Massa soutient que celle-ci pouvait néanmoins être autorisée en l'assortissant des mesures prescrites dans un rapport géologique joint à sa demande, il n'est pas contesté, qu'à les supposer, d'une part efficaces pour endiguer les risques d'inondation sur le terrain d'assiette du projet, et d'autre part susceptibles d'être prescrites dans le cadre de la délivrance du permis, lesdites mesures, consistant notamment en un recalibrage du Riou et un rehaussement de ses berges, auraient accentué les risques d'inondation pour les propriétés situées en aval de ce ruisseau ; que, dès lors, **en estimant que la construction projetée était susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, le préfet a fait une exacte application des dispositions susmentionnées de l'article R. 111-2** ; "

Pour des applications de l'article R. 111-2, voir également :

- C.A.A. de Lyon, 26 sept. 1995, S.C.I. Les Salettes, n° 94LY00409.
- C.A.A. de Nantes, 29 mai 1996, M. et Mme Gérard Camy, n° 94NT00565.
- T.A. de Marseille, 27 mars 1997, Préfet du Vaucluse c. Cne de Villelaure, n° 95-4699.
- T.A. d'Orléans, 13 mai 1997, Préfet d'Indre et Loire n° 95-1013.
- T.A. de Nice, 28 oct. 1997, Préfet du Var c. Cne de La Crau, n° 972725 et 972726.
- C.A.A. de Marseille, 15 sept. 1998, Mme Mazin, Cne d'Aubignan, n° 97MA00809 et 97MA00835.
- C.A.A. de Nantes, 28 oct. 1998, Ville d'Amboise, n° 96-NT02105
- C.A.A. de Lyon, 11 mai 1999, Cne de Vaison la Romaine, n° 95LY01087.
- C.A.A. de Marseille, 3 juin 1999, M. Berton, n° 97MA01237.
- T.A. de Clermont-Ferrand, 9 juil. 1999, Préfet de l'Allier c. Cne de Garnat-Sur-Engièvre, n° 99344.

• **T.A. de Marseille, 25 septembre 1997, Préfet du Vaucluse c/ Commune d'Aubignan et M. Fieschi, n° 96-2927 :**

"[...] qu'il ressort des pièces du dossier que le **projet autorisé** par l'arrêté attaqué **est situé dans une zone exposée aux inondations en cas de débordement des eaux** du Brégoux, situé dans le bassin de l'Ouvèze ; que selon l'étude hydraulique qui a été réalisée dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin de l'Ouvèze et qui retient comme critères pour la définition de l'aléa dont s'agit la hauteur de submersion et la vitesse du courant, le terrain d'assiette du projet en litige est situé pour partie dans une zone où la hauteur d'eau est comprise entre 0,50 et 1 mètre et pour partie dans une zone où celle-ci est supérieure à 1 mètre avec une vitesse d'écoulement allant jusqu'à 0,50 mètre par seconde ; que si le projet autorisé prévoit la surélévation du plancher de la construction d'un mètre par rapport au sol naturel, cette **prescription n'est pas, par elle-même, de nature à exclure tout risque pour la sécurité publique** dès lors notamment qu'il est constant que, lors de la crue du 22 septembre 1992 qui a affecté le secteur, l'eau s'est écoulée avec des vitesses importantes causant des dommages aux constructions ; qu'ainsi, eu égard à la nature particulière du risque résultant, dans cette zone, d'une crue violente et soudaine avec des courants forts, **les occupants d'une construction, même surélevée, sont exposés à un danger ; qu'en délivrant dans ces conditions à M. Fieschi le permis de construire en litige, le maire d'Aubignan a commis une erreur manifeste d'appréciation**, d'autant que la poursuite de l'urbanisation dans un tel secteur est de nature à aggraver les risques existants, ainsi que les difficultés d'intervention des services de secours ; que, par suite, il y a lieu de prononcer l'annulation de l'arrêté du 8 janvier 1996 susvisé ; [...]"

• **C.A.A. de Lyon, 4 avril 1995, Préfet du Vaucluse, Droit de l'environnement, 1995, n° 32, p. 88 :**

"Cons. [...] que le **préfet de Vaucluse soutient que la construction autorisée par le permis de construire litigieux serait exposée à un risque grave d'incendie et qu'ainsi le maire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant d'user des pouvoirs** qu'il tient de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ; que ce moyen apparaît, en l'état de l'instruction sérieux et de nature à justifier l'annulation dudit permis compte tenu de la situation du projet et alors même que le permis de construire litigieux est assorti de la prescription de l'établissement d'une réserve d'eau de 30 m<sup>3</sup> et que la parcelle dont au demeurant le déboisement à la date de la décision attaquée ne ressort pas des pièces du dossier, est desservie par le réseau d'eau public ; **que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit sursis à son exécution** [...]"

Voir également :

- T.A. de Marseille, 26 juin 1995, Préfet du Vaucluse, n° 95-3264.
- T.A. de Marseille, 1<sup>er</sup> juil. 1996, Préfet du Vaucluse c. Cne de Pertuis, n° 96-3346.
- T.A. de Marseille, 13 mars 1997, Préfet du Vaucluse c. Cne Bollène, n° 97-1294.

### III. - AUTRES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU SOL

• C.A.A. de Lyon, 14 décembre 1993, S.C.I. du Devezet et M. Espagne, n° 92LY00319 et 92LY00371 :

"[...] Cons. qu'aux termes de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme applicable également aux autorisations de lotir : "Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique [...]" ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que **l'autorisation de lotissement a été délivrée à la commune de Montgardin par le préfet des Hautes-Alpes sous réserve que soient accomplis des travaux de curage et de reprofilage du lit du torrent, ainsi qu'un renforcement de la digue existante** ; qu'en fonction des risques connus de l'administration à la date de délivrance de l'autorisation de lotir, ces **aménagement**s, conçus notamment en fonction d'une crue importante qui s'était produite en 1952, **pouvaient être regardés comme suffisants pour assurer la protection du lotissement** ; que, **par suite, le préfet n'ayant commis aucune erreur manifeste d'appréciation en délivrant dans ces conditions l'autorisation de lotir le terrain dont s'agit, la responsabilité de l'État ne peut être engagée sur le terrain de la faute** ; [...]"

• C.A.A. de Lyon, 8 juillet 1997, Société Valente et La Selva, *Gaz. Pal.*, 17-18 mars 1999, p. 25 :

"[...] Il ressort notamment du rapport de l'expert désigné par voie de référé par le président du tribunal de grande instance, que si **aucun risque déclaré n'avait été signalé avant la demande d'autorisation de lotir, la présence d'une faille et de cavités naturelles sur l'un des rebords du plateau sur lequel devait être implanté le lotissement, rendant le terrain impropre à la construction** de maisons individuelles, **ne pouvait être ignorée des services de l'État auxquels il incombait**, le cas échéant, **d'imposer les investigations géologiques nécessaires et des prescriptions spéciales propres à prévenir tout risque de glissement de terrains ou d'éboulement**. Dans ces conditions, en classant ce terrain en zone constructible et **en accordant l'autorisation de lotir sollicitée sans l'assortir d'aucune réserve, le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État**, [...]" ;

Toutefois, la **société pétitionnaire** à laquelle le classement du terrain en zone constructible et l'autorisation de lotir n'ont pu avoir pour effet de donner une garantie sur la résistance du sol, ne pouvait ignorer les risques entraînés par l'existence de cette faille et de ces cavités naturelles et a commis une très grave imprudence en entreprenant, sans avoir procédé à des investigations géologiques et des vérifications approfondies, précisément dans la recherche de cavités naturelles sous l'emprise du projet, l'aménagement du terrain et la commercialisation des lots ; elle **a ainsi commis une faute de nature à atténuer, à hauteur des deux tiers, la responsabilité de l'État dans la survenance du préjudice résultant de la découverte d'une importante cavité sur ce terrain**".

Voir également :

- C.E., 3 nov. 1989, S.N.C. Sanz Samenayer, *R.D.P.*, 1990/4, p. 1177.

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La prévention des risques naturels, si elle trouve une traduction dans les documents d'urbanisme [voir fiche 2-4] sera réalisée en définitive par la délivrance ou non des autorisations d'occupation des sols dans les zones à risques.

Si le permis de construire reste la principale de ces autorisations, il peut d'une part être précédé d'un certificat d'urbanisme et d'autre part être complété par un certain nombre d'autorisations telles que l'autorisation d'installations et travaux divers ou l'autorisation de lotir.

### I - CERTIFICAT D'URBANISME

**Le certificat d'urbanisme permet à toute personne intéressée par la constructibilité d'un terrain de s'informer sur la possibilité ou non d'ériger la construction projetée sur le terrain en cause.**

Le certificat d'urbanisme est délivré au vu de l'ensemble des normes nationales ou locales opposables au permis de construire.

L'administration doit notamment indiquer quelles sont les limitations administratives au droit de propriété, y compris les servitudes d'utilité publique, qui peuvent notamment découler de l'existence d'un P.P.R. sur le terrain en cause.

Le certificat d'urbanisme sera également délivré ou non au vu des dispositions du P.O.S. en vigueur, notamment en zone ND s'agissant des risques naturels, la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif permettant au demandeur de contester la légalité du classement de la zone : "[Cons. que les requérants] ne sont dès lors pas fondés à soutenir, faute de tout élément permettant de combattre la présomption retenue par les auteurs du plan d'occupation des sols, que le classement en zone ND de la parcelle litigieuse serait entaché d'une inexactitude matérielle ou d'une erreur manifeste d'appréciation ; que M. et Mme Leroy ne peuvent se prévaloir d'un droit acquis à la constructibilité de la parcelle en cause, du seul fait que celle-ci aurait été constructible avant l'entrée en vigueur du nouveau plan d'occupation des sols de la commune ; que, par suite, le maire était tenu [...] de délivrer à M. et Mme Leroy un certificat d'urbanisme négatif pour ladite parcelle", (T.A. de Rouen, 23 janv. 1998, M. et Mme Dominique Leroy, n° 9723).

De même, l'administration devra s'interroger sur le point de savoir si la construction peut être refusée ou soumise à des prescriptions spéciales en vertu des dispositions du **R.N.U.** applicables mêmes s'il existe un P.O.S. (voir R.N.U. ci-dessous).

Cette solution est d'application constante en jurisprudence s'agissant en particulier de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme : "Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain pour lequel M. Wosmicki a sollicité un certificat d'urbanisme est enclavé dans une forêt ; qu'il présente des risques d'incendie importants ; que le service départemental d'incendie et de secours ne peut y accéder que difficilement ; que les articles R. 111-2 et R. 111-4 du Code de l'urbanisme étant susceptibles de s'appliquer à tout projet de construction, le maire du Barroux était, dès lors, tenu, en application de l'article L. 410-1 du même Code, de délivrer à M. Wosmicki un certificat d'urbanisme négatif", (C.E., 29 déc. 1995, M. Wosmicki, n° 138.997).

## II. - PERMIS DE CONSTRUIRE

### A. - Instruction de la demande

Dans les hypothèses où la commune est soumise à des risques naturels, l'instruction de la demande de permis de construire revêt une importance toute particulière.

S'agissant du pétitionnaire, qui a de son côté avantage à fournir le plus d'informations possibles à l'autorité instructrice, l'administration ne peut en revanche exiger de lui que les pièces du dossier de demande de permis de construire, limitativement énumérées à l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme (plan de situation du terrain, plan de masse, plan de façade, documents photographiques, etc.).

Dans les zones soumises à des risques naturels, les communes ont en effet tendance à exiger des pétitionnaires des études complémentaires (études géotechniques, études hydrauliques...) qui informent sur les risques existants. Or, il est de jurisprudence constante que la liste des pièces à fournir figurant à l'article R. 421-3 est limitative (voir : C.E., 12 déc. 1984, C.S.A. immobilière et commerciale "La Gauloise", *Droit Administratif* 1985, n° 23). Un P.O.S. ne pourra donc pas prescrire la production d'études complémentaires par le pétitionnaire dans les zones soumises à un risque naturel, de même que la demande de permis ne pourra pas être déclarée incomplète au seul motif de l'absence de telles études.

Certaines consultations peuvent par ailleurs être rendues obligatoires en vertu de législations extérieures au permis de construire. C'est le cas notamment pour les ouvrages établis sur les parties submersibles des vallées (article 50 du Code du domaine public fluvial), le défaut de consultation rendant le permis caduc : "Cons. qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le maire de la commune d'Annet-sur-Marne ne pouvait, en tant qu'autorité chargée de l'instruction des demandes de permis de construire, délivrer à M. Blandin le permis que ce dernier sollicitait sans avoir au préalable consulté le service de la navigation, dès lors que la construction projetée était située dans une zone submersible de la Marne [...] ; que ce permis de construire a ainsi été accordé au terme d'une procédure irrégulière", (C.A.A. de Paris, 16 dé. 1997, Cne d'Annet-sur-Marne, n° 97PA00396).

### B. - Normes de référence du permis de construire

#### I. - P.O.S.

Les **dispositions du P.O.S. sont opposables au permis de construire à la condition que le P.O.S. soit opposable**, à moins toutefois qu'il n'en ait été fait une application anticipée selon les règles prévues par le Code de l'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme permet en outre, à l'occasion d'un recours contre un permis de construire ou un refus de permis, d'attaquer par voie d'exception d'illégalité le P.O.S. lui-même. Cela signifie que, si par ce biais les dispositions du P.O.S. concernées sont déclarées illégales, le permis délivré en application sera également sanctionné par le juge.

Dans le cas d'une zone ND, le Conseil d'État a ainsi jugé que "ni la circonstance qu'un tel classement ait pu être erroné ni le fait que sa propriété n'a pas subi d'inondations au cours des dernières crues du Loir ne sont de nature à établir que l'inclusion de celle-ci dans la zone ND procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation ; que, dès lors, le moyen tiré de l'illégalité, par voie d'exception, du règlement du plan d'occupation des sols doit être écarté". La Haute Assemblée termine en sanctionnant la délivrance du permis de construire pour non respect des dispositions de la zone ND, (C.E., 30 mars 1994, M. Daguet et autres, M. Clisson, *B.J.D.U.*, 5/94, p. 37).

## 2. - Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) : article R. 111-2 du Code de l'urbanisme

Le Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) figurant aux articles R. 111-1 et suivants du Code de l'urbanisme a **vocation à réglementer la délivrance du permis de construire dans les communes non dotées d'un plan d'occupation des sols.**

Certaines de ses **dispositions**, énumérées à l'article R. 111-1 du Code, sont **toutefois applicables aux communes même dotées d'un P.O.S.** Parmi celles-ci figurent notamment l'article R. 111-2, qui permet de refuser le permis de construire ou d'imposer des prescriptions spéciales lorsqu'une construction, par sa situation ou sa dimension, est "de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique".

Conçue au départ pour éviter que la construction elle-même ne comporte pas de risques de nuisances, cette disposition a par la suite été utilisée par le juge dans l'hypothèse où c'est la construction projetée qui est exposée à un risque, notamment naturel. Ainsi, en matière d'inondation, la jurisprudence considère que "l'atteinte à la sécurité publique que les dispositions de l'article R. 111-2 visent à prévenir peut résulter soit du danger auquel sont exposés les occupants d'une construction, lequel s'apprécie en tenant compte de la nature et de l'importance du risque d'inondation, des conditions d'intervention des services de secours et de la conception du projet de construction eu égard aux prescriptions spéciales dont il est, le cas échéant, assorti, soit, encore, de l'aggravation que peut entraîner, eu égard à sa situation, la présence de la construction projetée sur les conséquences d'une crue pour les constructions existantes situées en amont ou en aval", (T.A. de Marseille, 5 déc. 1996, Préfet du Vaucluse c. Cne de Caderousse, n° 95-3359).

Le décret n° 98-913 du 12 octobre 1998 a par la suite introduit cette réciprocité dans le texte de l'article R. 111-2.

Comme la plupart des dispositions du R.N.U., l'article R. 111-2 n'interdit pas obligatoirement la délivrance du permis, mais permet de lui adjoindre des prescriptions spécifiques en fonction de la nature et de l'intensité du risque encouru.

Cet article est fréquemment mis en œuvre et invoqué devant le juge. Celui-ci exerce en la matière un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation** si le permis a été octroyé ; en revanche, lorsque le permis a été refusé, le juge exerce un contrôle dit "normal", c'est-à-dire qu'il vérifie si le refus de permis était bien nécessaire au regard de l'existence de risques naturels.

A titre d'exemple, un permis est considéré comme illégalement octroyé si, bien que "le projet autorisé prévoit la surélévation du plancher de la construction d'un mètre par rapport au sol naturel, cette prescription n'est pas, par elle-même, de nature à exclure tout risque pour la sécurité publique [...] ; qu'ainsi, eu égard à la nature particulière du risque résultant, dans cette zone, d'une crue violente et soudaine avec des courants forts, les occupants d'une construction, même surélevée, sont exposés à un danger ; qu'en délivrant dans ces conditions à M. Fieschi le permis de construire en litige, le maire d'Aubignan a commis une erreur manifeste d'appréciation, d'autant que la poursuite de l'urbanisation dans un tel secteur est de nature à aggraver les risques existants, ainsi que les difficultés d'intervention des services de secours" (T.A. de Marseille, 25 sept. 1997, Préfet du Vaucluse c. Cne d'Aubignan et M. Fieschi, n° 96-2927).

A l'inverse, un refus de permis sera considéré comme légal si "[...] il ressort des pièces du dossier que le terrain faisant l'objet de la demande de permis, ainsi que les terrains voisins du Riou et du Paillon, sont exposés à d'importants risques d'inondation dus aux crues [...] susceptibles de porter atteinte à la sécurité de la construction envisagée ; que si Mme Massa soutient que celle-ci pouvait néanmoins être autorisée en l'assortissant des mesures prescrites dans un rapport géologique joint à sa demande, il n'est pas contesté [que ces mesures] auraient accentué les risques d'inondations pour les propriétés situées en aval de ce ruisseau ; que, dès lors, en estimant que la construction projetée était susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, le préfet a fait une exacte application des dispositions de l'article R. 111-2", (C.A.A. de Lyon, 24 mars 1998, Mme Massa, n° 95LY00217).

Cette abondance de décisions s'explique par le fait, rappelons-le, que l'article **R. 111-2 est applicable même en l'absence de P.O.S.** et constitue **un moyen supplémentaire pour un requérant qui souhaiterait faire annuler un permis de construire.** Le juge administratif contrôle d'office la légalité du permis au regard des

dispositions du R.N.U., notamment dans l'hypothèse où un P.O.S. aurait été annulé. Le Conseil d'État considère dans cette hypothèse "qu'il y a lieu toutefois de rechercher si celles des dispositions des articles R. 111-2 et suivants du Code de l'urbanisme, qui mettent en œuvre les mêmes préoccupations que celles des dispositions du plan d'occupation des sols sur lesquelles est fondée la décision attaquée et donnent à l'autorité administrative le même pouvoir d'appréciation, sont susceptibles d'être substituées aux dispositions irrégulièrement invoquées" (C.E., 10 juin 1992, Cne de Falicon, *préc.*).

On peut enfin expliquer ce phénomène de grande application de l'article R. 111-2 par le fait que bon nombre de petites communes rurales sur lesquelles pèsent des risques naturels ne sont pas dotées de P.O.S., le R.N.U. étant alors le droit commun de la délivrance des autorisations.

L'article R. 111-2 permet également au juge d'octroyer le **sursis à exécution** d'un permis de construire dans une zone soumise à un risque naturel en invoquant un moyen sérieux et un préjudice difficilement réparable : "Cons. [...] que le préfet de Vaucluse soutient que la construction autorisée par le permis de construire litigieux serait exposée à un **risque grave d'incendie** et qu'ainsi le maire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant d'user des pouvoirs qu'il tient de l'article **R. 111-2** du Code de l'urbanisme ; **que ce moyen apparaît, en l'état de l'instruction sérieux et de nature à justifier l'annulation dudit permis** compte tenu de la situation du projet et alors même que le permis de construire litigieux est assorti de la prescription de l'établissement d'une réserve d'eau de 30 m<sup>3</sup> et que la parcelle dont au demeurant le déboisement à la date de la décision attaquée ne ressort pas des pièces du dossier, est desservie par le réseau d'eau public ; que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit sursis à son exécution [...]", (C.A.A. de Lyon, 4 avril 1995, Préfet du Vaucluse, *Droit de l'environnement*, n° 32, p. 88).

### 3. - Dispositions des Plans de Prévention des Risques (P.P.R.)

Un P.P.R. peut comporter des interdictions de construire, et fixer des prescriptions de construction, d'aménagement et d'exploitation en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des bâtiments ainsi que leur équipements et installations [voir fiche 2-2].

Le plan pourra donc être directement opposable au permis de construire en application de l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme qui dispose que "le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application [du Code de la construction et de l'habitation]".

Pour renforcer encore cette applicabilité, les prescriptions d'un P.P.R. ont par ailleurs été inscrites comme règles de construction dans le Code de la construction et de l'habitation afin de mieux responsabiliser les maîtres d'œuvre et les constructeurs.

### C. - Prescriptions applicables au permis de construire délivré en zone de risque

L'interdiction de construire n'est pas la seule alternative du droit de l'urbanisme dans les zones de risque. En fonction des caractéristiques du risque encouru et de celles du projet de construction envisagé, la délivrance du permis de construire pourra donner lieu à des prescriptions spécifiques et ce, que le permis soit délivré sur la base d'un P.O.S. ou sur celle du R.N.U. (article R. 111-2).

Ces prescriptions peuvent consister en des conditions d'implantation du bâtiment (éloignement...), une modification des caractéristiques de la construction (surélévation, matériaux...) ou en l'obligation de réaliser certains travaux annexes (curage...).

La jurisprudence sanctionne la délivrance d'un permis de construire qui ne serait pas assorti de prescriptions suffisantes permettant de faire échec au risque. Le Conseil d'État a ainsi pu considérer que "le terrain faisant l'objet des permis de construire litigieux ainsi que les terrains voisins et ceux situés en aval, sont exposés à

des risques d'inondation dus au torrent "Le Charbonnet" sujet à des crues violentes ; que [...] la construction projetée ne pouvait être autorisée qu'à la condition que son implantation permette d'assurer les opérations de curage nécessaires et que notamment soit maintenu sur chacune des berges du torrent un passage suffisant pour les engins de déblaiement ; qu'en accordant les permis de construire litigieux, sans les assortir sur ce point de prescriptions spéciales, [...] le maire de Bourg-Saint-Maurice a entaché ses arrêtés d'une erreur manifeste d'appréciation" (C.E., 26 juin 1996, M. Iogna et autres et Cne de Bourg-Saint-Maurice, n° 124.932 et 124.997).

En revanche, lorsque l'intensité du risque encouru ne le justifie pas ou lorsque la demande de permis a déjà pris en compte le risque naturel, le maire peut délivrer le permis sans l'assortir de conditions supplémentaires : "Cons. que [...] les plans au vu desquels le permis attaqué a été délivré prévoient que la construction doit être édifiée [...] sur un vide sanitaire d'une hauteur de 1,1 m, ayant pour effet de placer le plancher habitable ainsi que le sol du garage à plus de 40 cm au-dessus du niveau des plus hautes eaux enregistrées jusqu'alors ; [que le maire] en n'assortissant pas le permis attaqué de conditions supplémentaires, n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ni commis une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation", (C.E., 23 déc. 1994, Ministre de l'Équipement c/ M. Peissik, *B.J.D.U.*, 2/95, p. 141).

#### D. - Responsabilité dans le cadre de la délivrance des permis de construire

Hormis les cas de recours en annulation contre un acte d'urbanisme, la survenance d'une catastrophe naturelle sur une construction autorisée peut être l'occasion d'exercer un recours de plein contentieux mettant en jeu la **responsabilité administrative** de la commune ou de l'État [voir fiche 5-3].

L'urbanisme fournit un contentieux particulièrement abondant en la matière, et ce, même s'il est de jurisprudence constante que le permis de construire n'a pas pour objet ni pour effet "de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol destiné à recevoir les constructions autorisées", (C.E., 13 mars 1989, M. Bousquet et autres, *A.J.D.A.*, 1989, p. 559).

Le partage de responsabilités trouvera donc à s'appliquer dans l'hypothèse d'une faute du pétitionnaire qui, imprudent, ne se serait pas assuré lui-même que son terrain n'était pas exposé à un risque naturel, même s'il figurait en tant que terrain constructible dans le plan d'occupation des sols ; la responsabilité administrative s'en trouvera atténuée, le juge appréciant en fonction des circonstances de l'espèce la part de responsabilité imputable à chacun des ces acteurs.

L'hypothèse principale de mise en jeu de la responsabilité administrative sera celle où un permis de construire aura été délivré malgré un **risque connu**, soit de la commune, soit des services de l'État.

Il faut enfin signaler que la police spéciale de l'urbanisme n'interdit pas au maire d'intervenir en tant qu'autorité de police administrative générale au titre du Code des communes. [voir fiche 3-1].

#### E. - Reconstruction après sinistre

La survenance d'un sinistre peut conduire, du fait des dommages occasionnés, soit à édifier une nouvelle construction, soit à entreprendre des travaux sur une construction existante. Or, il n'existe pas dans le Code de l'urbanisme de droit à la reconstruction, même après la survenance d'un risque naturel. Ce sont les dispositions d'urbanisme en vigueur au moment de la reconstruction ou de la réfection qui seront alors applicables.

Il convient de distinguer deux situations, selon qu'il existe ou non un P.O.S. opposable :

- **s'il n'existe pas de P.O.S., c'est le R.N.U. (et notamment l'article R. 111-2) qui sera applicable**, ainsi que la règle de la constructibilité limitée de l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme, qui prévoit qu'en dehors des parties déjà urbanisées de la commune seule pourra être autorisée l'adaptation ou la réfection des constructions existantes, ce qui interdit *a priori* des travaux de reconstruction qui affectent la structure même du bâtiment ;

- **s'il existe un P.O.S., ce seront les règles applicables au moment de la nouvelle demande de reconstruction ou de réfection qui permettront de déterminer si ces opérations sont possibles.** Toutefois, les auteurs du P.O.S. introduisent souvent des règles spécifiques à la reconstruction des bâtiments détruits après sinistre ; ces règles particulières visent en général à autoriser la reconstruction, soit sur la base des nouvelles dispositions d'urbanisme, soit purement et simplement à l'identique.

Il faut cependant préciser qu'en toutes hypothèses de nouvelles règles législatives (telle une loi d'aménagement et d'urbanisme) ou des servitudes d'utilité publique nouvelles (cas d'un P.P.R. adopté) s'imposent aux deux cas étudiés ci-dessus.

### III. - AUTRES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU SOL

#### A. - Autorisation d'installations et travaux divers

L'autorisation d'Installations et Travaux Divers (I.T.D.) vise un certain nombre d'aménagements qui ne sont pas couverts par la définition du permis de construire : il s'agit des parcs d'attraction, aires de jeu et de sport ouvertes au public, des aires de stationnement ouvertes au public et des dépôts de véhicule, ainsi que des affouillements et exhaussements du sol dont la superficie dépasse 100 m<sup>2</sup> et la profondeur ou la hauteur 2 mètres (article R. 442-2 du Code de l'urbanisme).

L'article R. 442-6 prévoit que l'autorisation d'I.T.D. pourra être refusée ou subordonnée à l'observation de prescriptions spéciales (marges de reculement, de plantations ou de clôtures...) si les installations, par leur situation, leur nature ou leur aspect, sont de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

Bien qu'il n'existe pas de jurisprudence en la matière, on peut penser que cette disposition explicite couvre l'hypothèse de risques naturels prévisibles. Les I.T.D., et notamment les exhaussements (digues...) et affouillements du sol, sont en effet à la fois susceptibles de constituer un outil de prévention des risques naturels, mais aussi, à l'inverse, de constituer un facteur aggravant pour les risques existants (éboulements, mouvements de terrains...).

#### B. - Lotissements

La création d'un lotissement est subordonnée à la délivrance d'une autorisation préalable, délivrée selon une procédure calquée sur celle du permis de construire.

Lorsqu'il existe un P.O.S., l'autorisation de lotir est accordée par le maire. Le projet de lotissement doit alors être conforme aux dispositions du P.O.S. (Voir pour une application aux risques : C.E., 4 fév. 1994, M. Michel Ablain, n° 116.225).

Cependant, dans tous les cas, comme le précise l'article R. 315-28, **l'autorisation de lotir pourra également être refusée ou n'être accordée que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales sur le fondement des dispositions mentionnées à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme.**

La Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi jugé, pour une autorisation de lotissement délivrée sous réserve que soient réalisés des travaux de curage et de reprofilage du lit d'un torrent ainsi qu'un renforcement

de la digue existante, "qu'en fonction des risques connus par l'administration à la date de délivrance de l'autorisation de lotir, ces aménagements, conçus notamment en fonction d'une crue importante qui s'était produite en 1952, pouvaient être regardés comme suffisant pour assurer la protection du lotissement", le préfet n'ayant pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, (C.A.A. de Lyon, 14 déc. 1993, S.C.I. du Devezet et M. Espagne, n° 92LY00319 et 92LY00371).

Comme en matière de permis de construire, la délivrance d'une autorisation de lotir est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration, qui peut elle-même être tempérée par l'imprudence du lotisseur: "Il ressort [...] que si aucun risque déclaré n'avait été signalé avant la demande d'autorisation de lotir, la présence d'une faille et de cavités naturelles sur l'un des rebords du plateau sur lequel devait être implanté le lotissement [...] ne pouvait être ignorée des services de l'État auquel il incombait, le cas échéant, d'imposer les investigations géologiques nécessaires et des prescriptions spéciales propres à prévenir tout risque de glissement de terrain ou d'éboulement [...] toutefois, la société pétitionnaire [...] ne pouvait ignorer les risques entraînés par l'existence de cette faille et de ces cavités naturelles et a commis une très grave imprudence en entreprenant [...] l'aménagement et la commercialisation des lots [...] de nature à atténuer, à hauteur des deux tiers, la responsabilité de l'État [...]" (C.A.A. de Lyon, 8 juil. 1997, Sté Valente et La Selva, *Gaz. Pal.*, 17-18 mars 1999, p. 25).

## **BIBLIOGRAPHIE**

Voir fiche 2-4.

### **3. POLICE MUNICIPALE**



## FICHE 3-1 : POLICE GENERALE DU MAIRE

### TEXTES

- **Code général des collectivités territoriales – article L. 2212-2 :**

"La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...]

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure".

- **Code général des collectivités territoriales – article L. 2212-4 :**

"En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites".

- **Code général des collectivités territoriales – article L. 2215-1 :**

"La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune".

## JURISPRUDENCE

### I. - OBLIGATION DE PRENDRE DES MESURES DE PRÉCAUTIONS CONVENABLES : ARTICLE L. 2212-2 5° DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

#### A. - Dans quelles circonstances ces mesures doivent-elles être prises ?

• C.E., 23 octobre 1959, Doublet, *Rec.*, p. 540 :

"Mais cons. que le refus opposé par un maire à une demande tendant à ce qu'il fasse usage des pouvoirs de police à lui conférés par l'article 97 précité de la loi du 5 avril 1884 [aujourd'hui art. L. 2212-2, 5° du C.G.C.T.] n'est entaché d'illégalité que dans le cas où, à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, cette autorité, **en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales ; [...]**".

Voir également :

- C.E., 19 mai 1989, M. Bussereau, n° 84.834.
- C.E., 16 juin 1989, M. Granger, n° 59.554.
- C.E., 19 mai 1989, M. Vidalie, n° 41.541.
- C.A.A. de Bordeaux, 12 mai 1992, M. Gachelin, n° 90BX00170.
- C.A.A. de Bordeaux, 27 sept. 1993, M. et Mme Goutereau, n° 91BX00685.
- C.A.A. de Lyon, 7 déc. 1989, M.A.I.F., n° 89LY00397.
- T.A. de Nice, 8 juil. 1981, Mme Sice, *Rec.*, p. 230.

#### B. - Quelles sont les mesures les plus fréquentes pouvant être ordonnées par le maire ?

• C.E., 28 avril 1967, *Sieur Lafont*, *Rec.*, p. 182, *A.J.D.A.* 1967, p. 272, *chron. Lecat et Masset*, *D.* 1967, p. 434, *concl. Galabert* :

"[...] Cons. qu'il résulte de l'instruction que la **piste de compétition de Val d'Isère**, dont le point de départ est situé à une altitude de plus de 3000 m, a été **ouverte**, le matin du 28 janvier 1956, **alors que de sérieux dangers d'avalanche existaient encore du fait d'une couche épaisse de neige fraîche** qui, tombée trop récemment, la veille, sur un sol "travaillé", n'était pas encore stabilisée sur les pentes ; que la reconnaissance de la piste, faite trop tôt dans la matinée, alors que l'action du soleil ne s'était pas encore manifestée, ne permettait pas de constater que ces dangers avaient disparu ; que par suite, **l'accident survenu au sieur Lafont, renversé par une avalanche sur la piste, est imputable au fonctionnement défectueux du service des pistes, que le Conseil municipal de Val d'Isère avait décidé d'assumer directement ; que la faute ainsi commise était de nature à engager, dans les circonstances de l'espèce, la responsabilité de la commune ; [...]**".

Voir également :

- C.E., 12 avril 1975, Département de la Haute-Savoie, *Rec.*, p. 230, *A.J.D.A.* 1975, II, n° 82, *note F. Moderne*, *J.C.P.* 1976, II, 18244, *note F. Moderne*.
- C.E., 6 mai 1970, Khalerras, *Rec.*, p. 304.
- C.E., 6 fév. 1981, Barateau, *Rec. Tables*, p. 905.

• C.E., 12 décembre 1986, *M. Marcello Rebor*a, *Rec.*, p. 281, *A.J.D.A.* 1987, p. 354 :

"[...] Cons., d'une part, qu'en admettant que l'accident dont M. Rebor a été victime soit dû à la présence sur la piste de ski qu'il empruntait d'une plaque rocheuse dissimulée sous la couche de neige

et sur laquelle il aurait dérapé, il ne résulte pas de l'instruction que **l'absence de signalisation d'un tel obstacle, fréquent en haute montagne et contre lequel les skieurs doivent normalement se prémunir**, ait été, dans les circonstances de l'espèce, constitutive d'une faute commise par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; [...]"

Voir également :

- C.E., 26 fév. 1969, *Veuve Gravier*, *Rec., Tables*, p. 760.
- C.E., 12 mai 1976, *Cie d'assurance Zurich*, *Rec.*, p. 247.
- C.E., 30 janv. 1980, *Consorts Quiniou*, *Rec.*, p. 629.
- C.E., 14 mars 1986, *Cne de Val d'Isère*, *Rec.*, p. 711, *J.C.P.* 1986, II, 20670, note F. Moderne.
- C.A.A. de Lyon, 1<sup>er</sup> fév. 1990, *Consorts Pressigout*, *Rec., Tables*, p. 980.
- C.E., 4 mars 1991, *Cne de Saint-Lary-Soulan*, *Rec.*, p. 750.

- **C.E., 9 novembre 1983, Mlle Cousturier**, *Rec., Tables*, p. 858, *Quot. Jur.* 17 mai 1984, p. 3, note F. Moderne :

"[...] Cons. qu'il résulte de l'instruction que Mlle Cousturier a fait une chute sur le territoire de la commune de Saint-Sorlin-d'Arves ; qu'elle a, alors qu'elle évoluait en dehors de la piste dite "du Choucas", accroché avec ses skis un fil métallique affleurant la neige [...] ; **qu'en tolérant le passage habituel de skieurs dans la zone où se trouvait cette clôture, dont la commune connaissait le danger en période de fonte des neiges, et en ne la signalant pas en amont de l'obstacle, le maire n'a pas pris les dispositions convenables pour assurer la sécurité des skieurs, et a, ainsi, commis une faute qui engage la responsabilité de la commune** ; [...]"

Voir également :

- C.E., 31 janv. 1986, *M. Demole*, *Droit Administratif*, 1986, n° 186.
- C.E., 13 mars 1989, *M. Bernard*, *J.C.P.* 1989, éd. G, IV, p. 219, *Droit Administratif* 1989, n° 247.
- C.E., 5 oct. 1990, *Ville de Rennes*, n° 62.557.
- C.E., 4 mars 1991, *Cne de Saint-Lary-Soulan*, *Rec.*, p. 750.

- **C.E., 12 mai 1990, M. Abadie et autres**, *Rec., Tables*, p. 1026, *A.J.D.A.* 1990, p. 824, obs. G. Darcy :

"[...] Cons., en premier lieu, **qu'à les supposer établies les fautes qu'aurait pu commettre le service de lutte contre les inondations ne peuvent, en application de l'article L. 131-2-6° du Code des communes, engager que la responsabilité des communes**, et non la responsabilité de l'État, alors même que les opérations d'alerte et de secours ont été menées sous la direction du préfet du Gers assisté du directeur départemental de la protection civile dans le cadre d'un plan général d'organisation des secours ; [...]"

- **C.E., 14 mars 1986, Commune de val d'Isère**, *Rec.*, p. 711, *J.C.P.* 1986, II, 20670, note F. Moderne :

"[...] que, d'autre part, la commune n'avait, dans cette même période, entrepris qu'une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection qui eussent été nécessaires pour assurer une protection efficace contre les avalanches, et dont il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation eut été hors de proportion avec les ressources de la commune ; que dans les circonstances de l'affaire et compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, **l'insuffisance de mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes** ; [...]"

Voir également :

- C.E., 16 juin 1989, *Mme Christin*, n° 59.552.

- C.E., 27 juil. 1979, Carot, *Rec.*, p. 342, *Quot. Jur.* 30 oct. 1979, p. 6, note F. Moderne, *Droit et Ville* 1979, n° 28, p. 248, étude F. Bouyssou.
- C.E., 16 juin 1989, M. Granger, n° 59.554.
- C.E., 16 juin 1989, Mastromauro, n° 59.650.
- C.E., 16 juin 1989, Serain, n° 59.617.
- C.E., 29 déc. 1989, Cassagne, *J.C.P.* 1990, éd. G, IV, p. 57.
- C.A.A. de Bordeaux, 1<sup>er</sup> août 1994, M. Bedat, n° 93BX00418.
- C.A.A. de Lyon, Ministre de l'environnement c/ Association Crolles Environnement, 30 mai 1995, n° 93LY01992.

• **C.E., 16 juin 1989, Association "le ski alpin murois", *Rec.*, p. 141 :**

"[...] qu'il résulte de l'instruction que la commune de la Morte, agissant en liaison avec les services de l'État qu'elle avait informés et consultés, a décidé et fait exécuter en 1974 et 1975 des travaux destinés à protéger les habitations contre les avalanches ; que, bien que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces pour parer entièrement au danger d'avalanche, **la municipalité, en n'entretenant pas des travaux plus importants qui auraient été hors de proportion avec ses ressources, n'a pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription de mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les avalanches ; [...]**".

**II. - MESURES DE SURÛTÉ A PRENDRE EN CAS DE DANGER GRAVE OU IMMINENT : ARTICLE L. 2212-4 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**A. - Dans quelles circonstances un danger présente-t-il un caractère grave ou imminent ?**

• **C.E., 18 mai 1983, M. Rodes, *Rec.*, p. 199, *A.J.D.A.* 1984, p. 44, note J. Moreau :**

"[...] Cons. qu'il résulte des pièces versées au dossier qu'à partir du début du mois de juillet 1976, le volcan "La Soufrière" a connu un régime d'activité d'une ampleur inhabituelle consistant en éruptions, tremblements de terre, nuages de cendres et déversements de boue ; que ces phénomènes ont été en s'amplifiant pendant le mois d'août, et ont provoqué un début de panique dans la population, qui a d'ailleurs été évacuée de la zone menacée par le volcan ; que, si le rapport déposé le 23 juillet 1976 par la mission de l'institut de physique du globe faisait preuve d'un optimisme modéré, les conclusions ultérieures des autres spécialistes étaient en revanche alarmantes et annonçaient une **importante éruption du volcan** pour le 15 août ; que dès lors, **eu égard à ces circonstances exceptionnelles de temps et de lieu, le préfet a pu, dans l'intérêt de l'ordre public, et compte-tenu de l'urgence et du caractère limité de la zone géographique concernée, prendre les arrêtés sus-analysés** des 13, 15 et 19 août 1976 ; [...]".

Voir également :

- C.E., 10 juil. 1953, Cne de Bréguier-Cordon, *Rec.*, p. 365.
- C.E., 28 oct. 1977, Cne de Merfý, *Rec.*, p. 406, *J.C.P.*, 1978, II, 18814, concl. Galabert.
- C.E., 10 fév. 1993, Établissement Jean Diant et compagnie, n° 91.418.
- C.E., 22 janv. 1997, Sté hôtelière de l'Anse Heureuse, n° 175215 et 175241.

**B. - Quelles sont les mesures susceptibles d'être prises sur ce fondement ?**

• **C.E., 3 février 1984, M. et Mme Gatti, n° 38.970 :**

"[...] Cons. qu'il est constant que l'habitation et le terrain des époux Gatti, sis sur le territoire de la commune de La Trinité étaient en permanence menacés de **graves éboulements en provenance de la falaise du Baou Verau**, propriété du département ; qu'en **interdisant "d'habiter, de pénétrer, de**

**circuler et de stationner sur ledit terrain" le maire de La Trinité a fait des pouvoirs qu'il tient [...] un usage adapté aux circonstances et exempt de tout détournement de pouvoir ; [...]."**

Voir également :

- C.E., 24 janv. 1936, Mure, *Rec.*, p. 105, *S.* 1936, 363, p. 25.
- C.E., 14 mars 1958, Dame Fleury, *Rec.*, p. 166.
- C.E., 12 mai 1976, Cie d'assurance Zurich, *Rec.*, p. 247.

• **C.E., 6 avril 1998, S.A.R.L. Anciens établissements Oustau et Cie :**

"[...] que toutefois si [...] **l'exécution des mesures de sûreté sur des propriétés privées peut être ordonnée par le maire, ces mesures ont un intérêt collectif et doivent, dès lors, être exécutées par les soins de la commune et à ses frais** ; que, dans ces conditions, le maire d'Ossun ne pouvait légalement mettre à la charge de la S.A.R.L. Anciens établissements Oustau et Cie l'obligation de faire procéder aux études et travaux nécessaires afin de "stopper le glissement en cours" sur les terrains dont elle est propriétaire ; [...]."

### III. - LIMITES DE L'ACTION MUNICIPALE : POUVOIRS DU PRÉFET : ARTICLE L. 2215-1 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

#### A. - Dans quelles conditions le préfet peut-il intervenir ?

• **C.E., 31 janvier 1997, S.A.R.L. Camping "Les Clos", n° 156276 :**

"[...] Cons. [...] qu'il ressort des pièces du dossier que, par une lettre en date du 2 avril 1993, **le préfet de la Drôme a mis en demeure le maire de Nyons d'interdire la zone inondable du camping "Les Clos"** ; que cette **lettre est restée sans réponse pendant trois semaines** ; qu'ainsi, le **préfet de la Drôme pouvait faire usage des pouvoirs** prévus par l'article L. 131-13 précité ; [...]."

Voir également :

- C.E., 27 nov. 1974, Dame Bertranue et autres, *Rec.*, p. 584.
- C.E., 18 mai 1983, M. Rodes, *A.J.D.A.* 1984, p. 44.
- T.A. de Montpellier, 10 juil. 1996, Sté "Loisirs 2000" c. Cne d'Agde, n° 96.851.

#### 1. - *Quels sont les pouvoirs complémentaires du maire ?*

• **C.E., 14 mai 1986, Commune de Cilaos, *Rec.*, *Tables*, p. 426, 707, 716 :**

"[...] Cons. [...] qu'ainsi, alors même que l'accident s'est produit sur un chemin départemental et que la police de la circulation sur ce chemin départemental, situé en dehors de l'agglomération communale, relevait de la compétence du préfet, **il appartenait au maire d'user des pouvoirs de police qu'il tient pour prévenir des accidents susceptibles d'être entraînés par les pluies torrentielles sur le territoire de la commune** ; qu'en ne prenant pas les mesures nécessaires pour empêcher les enfants de quitter le collège d'enseignement secondaire afin de rejoindre leur domicile par leurs propres moyens, alors qu'il ne pouvait ignorer que le 10 mars 1973 était un jour de sortie pour les internes de l'établissement, qu'il savait que le service de ramassage scolaire était interrompu et qu'il devait connaître les dangers auxquels s'exposeraient les enfants qui emprunteraient le chemin départemental 241, le **maire a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune** ; [...]."

Voir également :

- C.E., 20 juil. 1971, Sieur Mehu, *Rec.*, p. 567, *A.J.D.A.* 1972, p. 251, note F. Moderne.
- C.E., 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère, *Rec.*, p. 711, *J.C.P.* 1986, II, 20670, note F. Moderne.

- C.E., 13 mars 1989, M. Bernard, *J.C.P.* 1989, éd. G, IV, p. 219, *Droit Administratif* 1989, n° 247.

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Afin de prévenir les catastrophes naturelles, de multiples polices spéciales existent aux cotés de la police générale du maire. Toutefois, notamment depuis la décentralisation, **c'est à l'autorité municipale que revient principalement le soin de prévenir les risques naturels.**

L'article L. 2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales (ancien article L. 131-2, 6° du Code des communes) contient l'expression d'un véritable principe de précaution. Ce principe se traduit par l'obligation pour le maire de prendre les mesures normatives (signalisation des risques...) ou matérielles (réalisation de travaux destinés à prévenir, à réduire les effets d'une catastrophe) afin de garantir la sécurité publique.

Sur ce fondement, la responsabilité de la commune pourra être engagée en cas de négligence ou de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs.

Le préfet a également la possibilité d'intervenir dans ce domaine. Toutefois son intervention passe généralement par l'exercice des polices spéciales qui lui sont attribuées (urbanisme, carrières, etc.).

Cependant, en vertu de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales (ancien article L. 131-13 du Code des communes), il pourra se substituer au maire dans certains cas (carence...) et sous certaines conditions.

L'acteur principal de la prévention des risques naturels reste le maire qui doit prendre des mesures de précautions, des mesures de sûreté en cas d'urgence (article L. 2212-4 du Code général des collectivités locales, ancien article L. 132-7 du Code des communes).

Enfin, les rapports entre cette autorité et le préfet devront être précisés car ils se divisent entre complémentarité et substitution.

### I. - OBLIGATION DE PRENDRE DES MESURES DE PRÉCAUTIONS CONVENABLES : ARTICLE L. 2212-2, 5° DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### A. - Quelles sont les circonstances qui justifient l'action du maire ?

En application de l'article L. 2212-2, 5° du C.G.C.T., le maire a l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les atteintes à la sécurité publique résultant ou pouvant résulter des risques naturels.

Une jurisprudence ancienne sanctionne le refus illégal du maire de faire usage de ses pouvoirs de police (C.E., 23 oct. 1959, Doublet). **Le maire a donc l'obligation d'agir afin de prévenir les dangers.**

L'article L. 2212-2, 5° vise notamment : les accidents, les fléaux calamiteux, les accidents naturels...

L'existence d'un danger pour la sécurité publique constitue ainsi le fondement de l'obligation d'agir du maire. Le juge administratif a interprété très largement cette notion de danger justifiant l'emploi de mesures de précautions convenables.

En effet le maire a l'obligation d'agir lorsqu'il existe notamment :

- un "péril ou un danger grave" (C.A.A. de Bordeaux, 12 mai 1992, Gachelin) ;
- un "risque réel et important" (T.A. de Nice, 8 juil. 1981, Mme Sice) ;
- un "danger perceptible ou prévisible" (C.A.A. de Lyon, 7 déc. 1989, M.A.I.F.) ;
- un "risque sérieux" (C.A.A. de Bordeaux, 27 déc. 1993, Goutereau) ;
- une "menace ou un risque important" (C.A.A. de Lyon, 26 sept. 1995, S.C.I. Salettes).

Ainsi cette interprétation étant extrêmement large, il pèse sur le maire une véritable obligation de précaution. Cette obligation doit se concrétiser par l'usage d'un certain nombre de mesures.

### *1. - Quelles sont les mesures les plus fréquemment ordonnées par le maire ?*

La première obligation pesant sur le maire concerne la signalisation et l'information préventive des risques naturels.

S'il n'existe pas pour la commune d'obligation permanente et généralisée de signaler les risques, le maire a le devoir de signaler les dangers particuliers auxquels les administrés peuvent se trouver exposés : mise en garde contre les risques d'éboulements, les risques d'avalanches, etc.

Ce devoir d'information, renforcé par les lois récentes, pèse depuis longtemps sur le maire et notamment depuis un **arrêt de principe** : C.E., 28 avril 1967, Sieur Lafont.

On admet **deux exceptions** à cette obligation :

- le **maire n'est jamais obligé de signaler les risques et dangers mineurs** (C.E., 6 fév. 1981, M. Barateau) ;
- le **juge apprécie l'obligation de la commune en fonction des circonstances**. On doit noter qu'une obligation de prudence pèse également sur les administrés.

Dès lors le maire ne doit signaler que les dangers excédant "ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement par leur prudence se prémunir" (C.E., 12 déc. 1986, M. Marcello Rebora).

Le champ d'application de cette obligation d'information est extrêmement large concernant les risques, les **dangers à signaler** ; sont principalement concernés :

- les avalanches en zone de montagne (C.A.A. de Lyon, 1<sup>er</sup> fév. 1990, Consorts Pressigout) ;

Afin d'informer correctement la population sur l'existence d'un risque le maire doit préalablement le connaître. Or cette connaissance peut provenir d'étude et le maire commet une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en l'absence d'étude approfondie concernant les zones exposées aux avalanches (C.E., 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère et autres).

En outre le maire doit assurer la sécurité des pistes de ski (les mesures pouvant aller jusqu'à la fermeture de la piste en cas de danger, notamment de verglas : C.E., 4 mars 1991, Cne de Saint-Lary-Soulan).

Cette obligation concerne également la sécurité des skieurs pratiquant le ski dans les zones hors-piste (C.E., 9 nov. 1983, Melle Cousturier).

- les risques créés par les menaces d'éboulement (C.E., 13 mars 1989, Pierre Bernard) ;
- les mouvements de terrains ; toutefois, ni la commune ni l'État ne sont légalement tenus de créer un service de surveillance de la stabilité des terrains (C.A.A. de Nantes, 9 juin 1993, Mme Laura De La Porte Des Vaux, n° 91NT00682) ;
- les inondations (C.E., 23 fév. 1973, Tomine, *Rec.*, p. 168).

Cette obligation concerne particulièrement les lieux ou certains ouvrages qui sont utilisés par le public et notamment les voies publiques ouvertes à la circulation (C.E., 31 janv. 1986, Démole).

Enfin il faut noter que l'existence d'un plan de secours de type ORSEC ne dispense pas la commune de respecter cette obligation (C.E., 12 mai 1990, Abadie).

Les **travaux de prévention** constituent le second type de mesures devant être utilisées par le maire afin d'atténuer les effets d'un accident naturel. En effet, le maire doit entreprendre ces travaux afin d'assurer la sécurité des administrés même en l'absence de P.E.R. (aujourd'hui P.P.R.) (C.A.A. de Lyon, 30 mai 1995, Ministre de l'environnement c/ Association Crolles Environnement).

A ce titre le maire dispose de moyens d'actions très variés.

Il existe **deux types d'interventions classiques** :

- le **maire peut prescrire au propriétaire privé la réalisation de travaux** destinés à faire face à un risque naturel (C.E., 4 déc. 1974, Bonneau, *Rec.*, p. 608) ;
- le **maire peut également protéger ses administrés des risques naturels par la réalisation de travaux** et ouvrages (C.E., 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère). Ces travaux seront exécutés par la commune et à ses frais.

Toutefois cette obligation est aménagée et son caractère impératif doit être nuancé dans certaines circonstances :

- les **travaux envisagés doivent être utiles afin de prévenir le danger** ;

Le caractère inéluctable d'un événement peut rendre inutile certains travaux de protection au regard de sa survenance. La responsabilité de la commune sera écartée si les travaux ne pouvaient empêcher la réalisation du dommage (C.A.A. de Bordeaux, 1<sup>er</sup> août 1994, Bedat).

- d'autre part les moyens financiers d'une commune peuvent justifier le niveau de protection entrepris ;

En effet, le juge administratif se réfère généralement au **coût des travaux vis à vis des ressources communales** pour apprécier la responsabilité de la commune.

Les travaux ne doivent pas être "hors de proportion avec les ressources communales" (C.E., 16 juin 1989, Ass. "le ski alpin Murois").

- enfin il n'appartient ni aux communes ni à l'État de protéger les propriétés privées riveraines contre la mer ou contre les eaux fluviales. Cette défense incombe au propriétaire au terme d'une loi ancienne du 16 septembre 1807 toujours utilisée (C.A.A. de Nantes, 10 avril 1991, M. Bourel, *C.J.E.G.*, mars 1992, p. 123).

Le juge administratif vérifiera que la mesure prise est appropriée par sa nature et sa gravité aux risques qu'elle entend prévenir. **Une mesure de police administrative ne peut en effet être légale que si elle est nécessaire.** Dès lors, une demande du maire de suspension d'énergie électrique au domicile d'un particulier afin de prévenir un danger naturel (risque d'éboulement) peut se révéler inadéquate (C.E., 29 juin 1990, M. Bedat) et de ce fait illégale (la suspension d'énergie électrique étant destiné en réalité à dissuader le particulier de rester à

son domicile).

## II. - MESURES DE SÛRETÉ A PRENDRE EN CAS DE DANGER GRAVE OU IMMINENT : ARTICLE L. 2212-4 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### A. - Dans quelles circonstances un danger présente-t-il un caractère grave ou imminent ?

Lorsque l'un de ces caractères est avéré, le maire doit agir immédiatement. Il doit parallèlement informer le représentant de l'État dans le département des mesures qu'il a ordonné.

Le juge interprète de façon assez large cette notion de danger grave ou imminent en fonction des circonstances.

Ce danger peut résulter :

- de l'annonce d'une **catastrophe naturelle** : cyclone, éruption d'un volcan (C.E., 18 mai 1983, F. Rodes). Afin de constater l'état de catastrophe naturelle, le juge exercera un contrôle normal sur l'intensité du phénomène qui doit être anormale pour que cet état puisse être annoncé (C.E., 22 janv. 1997, Sté hôtelière de l'Anse Heureuse) ;
- des **risques permanents** dont la réalisation peut se réaliser rapidement, à tout moment : mouvement de terrain (C.E., 14 mars 1958, Dame Fleury).

Le caractère imminent du danger est interprété avec une relative souplesse par le juge administratif puisqu'un délai de deux mois entre le constat de la nécessité de réaliser des travaux et leurs réalisations ne fait pas obstacle à cette qualification (C.E., 5 mars 1971, S.N.C.F. c. Cne de Deville, *Rec.*, p. 184, *A.J.D.A.*, 1971, II, n° 94, p. 309).

Le juge devra vérifier que les mesures prises ne sont pas "d'une ampleur qui n'est pas justifiée eu égard aux caractéristiques de la zone en cause qui n'apparaît pas comme constitutive d'un danger grave ou imminent au sens de l'article L. 131-7 du Code des communes" (aujourd'hui article L. 2212-4 du Code général des collectivités locales) (T.A. de Caen, 10 juil. 1990, Cne de Trouville-sur-Mer).

### 1. - Quelles sont les mesures susceptibles d'être prises sur ce fondement ?

Les mesures que peut prendre le maire sont assez variées, il peut :

- **interdire la circulation** (C.E., 12 mai 1976, Cie d'assurance Zurich) ;
- ordonner une **évacuation des zones menacées** (C.E., 14 mars 1958, Dame Fleury) ;
- prononcer une **interdiction d'habiter** (C.E., 3 fév. 1984, Gatti) ;
- **prescrire des travaux sur le domaine public et privé communal** (C.E., 8 juin 1949, Contamine, *Rec.*, p. 272) ;
- **prescrire la réalisation de travaux sur des immeubles privés** ou sur les propriétés privées. Ce principe est acquis depuis l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 24 janvier 1936, Sieur Mure et confirmé par une jurisprudence constante.

Ces travaux réalisés dans l'intérêt collectif doivent être exécutés par la ville et à ses frais (C.E., 6 avril 1998, S.A.R.L. Anciens établissements Oustau et Cie).

Les travaux réalisés d'office par la commune en vue de faire cesser le péril imminent revêtent le caractère de travaux publics (C.E., 16 oct. 1964, Ville de Tulle, *Rec.*, p. 477, *A.J.D.A.* 1965, II, n° 57, p. 180, note J.

Moreau).

### III. - LIMITES DE L'ACTION MUNICIPALE : POUVOIRS DU PRÉFET : ARTICLE L. 2215-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### A. - Dans quelles conditions le préfet peut-il intervenir ?

Aux termes de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales (ancien article L. 131-13 du Code des communes), le préfet dispose d'un pouvoir de police générale portant sur les mêmes matières que celui de l'autorité municipale. Ce pouvoir est exercé à titre subsidiaire.

Différents cas de figures sont à envisager :

- en cas de **carence du maire** dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale, le préfet peut prendre les mesures nécessaires au maintien de la sécurité publique. Plusieurs conditions doivent être réunies pour que le préfet puisse agir :

\* d'une part il doit exister une carence du maire (C.E., 27 nov. 1974, Dame Bertranue et autres) ;

\* d'autre part le préfet doit obligatoirement mettre en demeure le maire de faire usage de ses pouvoirs de police dans un délai déterminé. Si le maire ne tient pas compte de cette mise en demeure le préfet se trouvera fondé à agir (C.E., 31 janv. 1997, S.A.R.L. camping les Clos) ;

- lorsque la **sécurité est menacée dans deux ou plusieurs communes limitrophes** le préfet peut se substituer aux maires dans l'exercice des pouvoirs de police (T.A. de Montpellier, 10 juil. 1996, Sté "loisirs 2000" et autres c. Cne d'Adge et autres) sans devoir procéder à une mise en demeure préalable.

#### B. - Quels sont les pouvoirs complémentaires du maire ?

En cas de concours des pouvoirs de police générale (maire-préfet) en matière de prévention des risques naturels, le maire peut prendre des mesures plus sévères afin de répondre à la situation locale (C.E., 18 avril 1902, Cne de Nérès-les-Bains, *Rec.*, p. 275, S., 1902, 3, p. 81, note M. Hauriou, *G.A.J.A.*, n° 10, p. 42).

L'existence de pouvoirs de police spéciale attribués au préfet (en matière d'urbanisme, de carrières etc.) n'empêche pas le maire d'utiliser ses pouvoirs de police générale à titre complémentaire dans le **but de prévenir les risques naturels** (C.E., 14 mai 1986, Cne de Cilaos).

Cette faculté devient une obligation pour le maire lorsque le préfet, investi d'une police spéciale n'a pas agi alors qu'existait un péril imminent et qu'une intervention était nécessaire (C.E., 20 juil. 1971, Sieur Mehu).

Toutefois, seul un péril imminent peut justifier l'immixtion du maire. En l'absence d'une telle urgence, la décision du maire serait viciée en raison de l'incompétence de l'auteur (concernant une intervention fautive du maire dans le domaine de la police des installations classées, voir : T.A. d'Amiens, 10 mars 1998, Préfet de l'Aisne, n° 971099).

#### BIBLIOGRAPHIE :

- BERRAMDANE : "L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels", *R.D.P.* 1997, p. 1717 et s.
- F. MODERNE : "Responsabilité de l'État et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs", *Droit et Ville* 1986, n° 21, p. 155 et s.

## FICHE 3-2 : POLICE SPÉCIALE DES ÉDIFICES MENAÇANT RUINE

### TEXTES

#### • Code de la construction et de l'habitation - article L. 511-1 :

"Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique.

Il peut faire procéder à toutes visites qui lui paraîtront utiles à l'effet de vérifier l'état de solidité de tout mur, bâtiment et édifice.

Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'insécurité d'un immeuble est tenue de signaler ces faits au maire, qui peut recourir à la procédure des articles ci-après".

#### • Code de la construction et de l'habitation - article L. 511-2 :

"Dans les cas prévus dans l'article précédent, l'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition du bâtiment menaçant ruine est notifié au propriétaire, avec sommation d'avoir à effectuer les travaux dans un délai déterminé et, s'il conteste le péril, de faire commettre un expert chargé de procéder, contradictoirement et au jour fixé par l'arrêté, à la constatation de l'état du bâtiment et de dresser rapport.

Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a point fait cesser le péril et s'il n'a pas cru devoir désigner un expert, il sera passé outre et procédé à la visite par l'expert seul nommé par l'administration.

Le tribunal administratif, après avoir entendu les parties dûment convoquées conformément à la loi, statue sur le litige, fixe, s'il y a lieu, le délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition. Il peut autoriser le maire à y faire procéder d'office et aux frais du propriétaire si cette exécution n'a pas eu lieu à l'époque prescrite.

En outre, lorsque le tribunal administratif a constaté l'insécurité de l'immeuble, le maire peut prendre un arrêté portant interdiction d'habiter".

#### • Code de la construction et de l'habitation - article L. 511-3 :

"En cas de péril imminent, le maire, après avertissement adressé au propriétaire, provoque la nomination par le juge du tribunal d'instance d'un homme de l'art qui est chargé d'examiner l'état des bâtiments dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination.

Si le rapport de cet expert constate l'urgence ou le péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité et, notamment, l'évacuation de l'immeuble.

Dans le cas où ces mesures n'auraient point été exécutées dans le délai imparti par la sommation, le maire a le droit de faire exécuter d'office et aux frais du propriétaire les mesures indispensables.

Il est ensuite procédé conformément aux dispositions édictées dans l'article précédent".

• **Code de la construction et de l'habitation - article L. 511-4 :**

"Lorsque, à défaut de propriétaire, le maire a dû prescrire l'exécution des travaux ainsi qu'il a été prévu aux articles L. 511-2 et L. 511-3, le montant des frais est avancé par la commune ; il est recouvré comme en matière d'impôts directs".

• **Code de la construction et de l'habitation - article R. 511-1 :**

"Dans le cas prévu par l'article L.511-1, l'arrêté du maire prescrivant la réparation ou la démolition d'un bâtiment menaçant ruine et les rapports d'experts nommés comme est dit à l'article L. 511-2, sont transmis immédiatement au tribunal administratif. Dans les huit jours qui suivent le dépôt au greffe, le tribunal, s'il y a désaccord entre les deux experts, désigne un homme de l'art pour procéder à la même opération.

Dans le cas d'une constatation unique, le tribunal administratif peut ordonner toutes les vérifications qu'il croit nécessaires.

Notification de la décision du tribunal est faite au propriétaire par la voie administrative.

Recours contre la décision peut être porté devant le Conseil d'État".

• **Code de l'urbanisme - article R. 430-26.**

## JURISPRUDENCE

### I. - CHAMP D'APPLICATION DE LA POLICE DES ÉDIFICES MENACANT RUINE

#### A. - Qu'entend-on par édifices menaçant ruine ?

• **C.E., 8 janvier 1997, Hugenschmitt, B.J.D.U. 1/1997, p. 39, concl. J.H. Stahl :**

"[...] Cons. que dès lors que le danger invoqué provenait, non d'une cause naturelle extérieure à l'ouvrage de soutènement, mais de l'état de celui-ci, et sans qu'il y eut lieu de tenir compte de la circonstance invoquée que la hauteur de l'ouvrage serait excessive au regard des règles d'urbanisme, le **maire ne pouvait légalement intervenir pour assurer la sécurité des personnes** et des biens qu'en suivant la procédure prévue aux articles L. 511-2 ou L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation ; qu'il ne pouvait, en revanche se fonder, comme il l'avait fait par son arrêté du 31 juillet 1993, sur les dispositions de l'article L. 131-2 susmentionné du Code des communes ; [...]"

Voir également :

- C.E., 6 fév. 1970, Sieur Kerguelen, *Rec.*, p. 87, *R.D.P.* 1970, p. 1226, note Waline.
- C.E., 15 janv. 1986, M. Haas, n° 59.166.
- C.E., 23 mars 1988, Mme Moreau, *Rec. Tables*, p. 980, *Gaz. Pal.* 1988, 2, p. 500.
- C.E., 25 mai 1994, M. Besset, n° 110.923.
- C.A.A. de Nantes, 6 oct. 1994, M. Pereyma et Ravel d'Estienne, n° 93NT01005.

• **C.E., 24 mars 1989, M. et Mme Junino, *Rec., Tables*, p. 514, *R.D.I.* 1989, p. 345, obs. Gaudemet et Labetoulle, *Droit Administratif* 1989, n° 291 :**

"[...] Cons. que si l'arrêté de péril imminent pris le 13 février 1985 par le maire de Solliès-Ville a été motivé par l'effondrement du terrain d'assise de la maison d'habitation des époux Junino, et non par l'état de cet immeuble lui-même, il ressort des pièces du dossier que la **conception et l'exécution** de la construction dont il s'agit **étaient inadaptés au terrain d'assise**, composé pour l'essentiel de gypse et rendu fragile et instable par la présence d'anciennes galeries souterraines d'une plâtrière désaffectée ; que dans ces conditions, les **risques de destruction de l'immeuble ne peuvent pas être regardés comme provenant d'une cause extérieure** à celui-ci ; que dès lors, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le maire de Solliès-Ville a pu légalement se fonder sur les dispositions de l'article L. 511-3 précité pour ordonner l'évacuation de l'immeuble, en laissant aux propriétaires le soin de faire les travaux nécessaires pour mettre fin au péril ; [...]"

• **C.E., 23 février 1990, M. Mercier, n° 78.974 :**

"[...] Cons. enfin que M. Mercier **ne peut utilement invoquer** à l'occasion d'un litige concernant l'application des dispositions des articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction, la **circonstance que son immeuble a été pillé et en partie détruit par des inconnus** alors que le maire aurait eu, selon lui, l'obligation de faire surveiller le bâtiment à la suite des plaintes qu'il avait formulées ; [...]"

Voir également :

- C.E., 15 janv. 1986, Consorts Scharnopol, *Rec., Tables*, p. 427, *Gaz. Pal.* 1986, 1, pan. droit. adm., p. 309.
- C.E., 28 janv. 1998, Préfet du Var, *B.J.D.U.* 3/1998, p. 213, concl. H. Savoie, obs. L. Touvet.

• **C.E., 21 décembre 1979, Delecourt, *Rec.*, p. 480 :**

"Cons. [...] que **l'intervention du maire**, prévue à cet article, n'est pas limitée au cas où le danger à prévenir peut affecter la voie publique, mais **s'étend également au cas où l'état d'un immeuble entraîne des risques d'effondrement** en n'offrant pas les garanties de solidité **nécessaire et compromet ainsi la sécurité de toute personne qui viendrait pénétrer dans la propriété du fait que l'accès n'en serait pas efficacement interdit** ; [...]"

Voir également :

- C.E., 28 mai 1975, Sté des briqueries Lepage, *Rec.*, p. 315, *A.J.D.A.* 1975, p. 466.

## B. - Quelle est l'autorité compétente en matière d'édifices menaçant ruine ?

### • C.E., 6 mars 1987, Société des établissements Roth, *Rec.*, p. 87 :

"[...] Cons. que le préfet de police, qui, devant le tribunal administratif, a défendu au pourvoi formé par la Société Roth contre la ville de Paris au sujet des dépenses de démolition d'un immeuble menaçant ruine, n'avait pas à justifier d'une délibération du conseil municipal l'y autorisant ; que le moyen tiré par la Société Roth de l'absence d'une telle délibération ne saurait, en tout état de cause, être accueilli ; [...]"

Voir également :

- C.E., 18 oct. 1972, Guiral, *Rec. Tables*, p. 1156, *Droit Administratif*, 1972, n° 376.
- T.A. de Lyon, 29 sept. 1977, Dame Gil, *Rec.*, p. 619.
- C.E., 4 juil. 1980, Dame Bontemps, n° 15.109.
- C.E., 31 mai 1985, M. de Ribes et Mme Karayan, *Rec.*, p. 122.
- C.E., 20 mai 1994, Préfet de police de Paris, n° 115.128.
- C.E., 5 avril 1996, S.A.R.L. "le club olympique", *Gaz. Pal.* 1996, pan. droit. adm., p. 158.

### I. - Quelles sont les particularités du régime au regard de la propriété de l'édifice ?

#### • C.A.A. de Nantes, 8 juillet 1998, Mme Gosset, n° 96NT02068 :

"[...] Cons. que, pour **contester la mitoyenneté** de la cheminée litigieuse, Mme Gosset fait valoir d'une part que cette cheminée est seulement adossée au mur de son immeuble sans y être incorporée, d'autre part que ledit ouvrage est intégré à l'immeuble de M. Savoye qui en fait un usage privatif ;

Cons. que la question ainsi soulevée, dont la solution est nécessaire à l'examen du bien fondé des prétentions de Mme Gosset, présente une difficulté réelle et relève de la **compétence exclusive du juge judiciaire** ; que par suite, eu égard au caractère sérieux de la contestation soulevée, il y a lieu pour la Cour de surseoir à statuer sur la requête de Mme Gosset jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur cette question ; [...]"

Voir également :

- C.E., 28 mai 1975, Sté des briqueries Lepage, *Rec.*, p. 315, *A.J.D.A.* 1975, p. 466.
- T.A. de Bordeaux, 18 sept. 1990, Ville de Bordeaux, *J.C.P.* 1991, IV, p. 246.
- C.E., 10 juin 1992, S.A.R.L. "Sté constructions et terrassements de l'Est", n° 84.628.
- C.A.A. de Paris, 31 mars 1994, M. et Mme Alonso, n° 93PA00631.

#### • C.E., 20 février 1987, M. et Mme Amouroux, *Rec.*, p. 66, *A.J.D.A.* 1987, p. 546, note Prétot :

"[...] Cons. que l'objet des deux arrêtés précités est de faire étayer et de faire soutenir par les époux Amouroux une voie publique communale puis de les obliger à construire un mur de soutènement qui est une dépendance de ladite voie dont il est l'accessoire indispensable ; que la procédure prévue par les articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction ne pouvait être également appliquée pour la poursuite d'un tel objet ; que les arrêtés du maire de Châtel-Guyon des 7 et 18 avril 1984 encourent dès lors l'annulation ; [...]"

Voir également :

- C.E., 27 nov. 1963, Capdepon, *Rec.*, p. 585.
- C.A.A. de Nancy, 2 nov. 1995, Ville de Verdun, n° 95NC00134.

## II. - POUVOIRS DU MAIRE

### A. - Quelle est la procédure de péril ordinaire ?

- C.E., 18 décembre 1981, M. Cezary, *Rec. Tables*, p. 640, *Gaz. Pal.* 1981, 1, *pan. droit. adm.*, p. 192 :

"[...] Cons. que par un arrêté, en date du 31 août 1976, le maire d'Arvieux (Hautes-Alpes), a enjoint à M. Cézary de faire **cesser l'état de péril de son immeuble** ; que cet arrêté, qui a été notifié à l'intéressé le 16 septembre 1976, n'a **pas été transmis par le maire au tribunal administratif** en application des articles 303 et 304 du Code de l'urbanisme et de l'habitation ; que, pour statuer sur la demande dont il était saisi, le **tribunal administratif n'était pas investi du pouvoir exceptionnel**, dont il dispose quand il statue en vertu de l'article 304, **de modifier l'arrêté municipal et de prescrire d'autres mesures que celles qui avaient été ordonnées par le maire** ; que les premiers juges pouvaient seulement annuler, le cas échéant, pour excès de pouvoir, l'arrêté qui leur était déféré ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Nancy, 19 mars 1992, M. et Mme Cochard-Gury, *Rec.*, Tables, p. 1165.
- C.E., 20 mars 1992, Cne d'Arcueil, n° 115.504.
- C.E., 4 déc. 1995, Préfet de police, *Rec.*, p. 656.

- C.E., 15 janvier 1986, Mme veuve Jean Comte, *Rec.*, Tables, p. 427 et 667 :

" Cons. [...] que Mme Comte a procédé au mois d'octobre 1982 à un travail de **remise en état du mur**, maintenu à la hauteur de 0,80 m et surmonté d'une grille ; que ces **travaux confortatifs**, bien qu'ils aient été exécutés en violation d'une servitude de reculement inscrite au plan d'occupation des sols de la commune, **ont eu pour effet de faire disparaître le péril** ; que, par suite, la demande du maire au tribunal tendant à l'homologation de son arrêté de péril était devenue sans objet ; qu'ainsi, Mme Comte est fondée à soutenir que **c'est à tort que**, par le jugement attaqué, **le tribunal administratif de Paris a ordonné la démolition totale du mur litigieux** et à demander l'annulation de ce jugement. [...]"

Voir également :

- C.E., 17 nov. 1982, M. Blanc, n° 28.565.
- C.E., 3 déc. 1982, Époux Mohr, *Rec.*, Tables, p. 552.
- C.E., 19 mai 1983, M. Winterer, n° 33.382.
- C.E., 11 déc. 1987, Mme Tabet, n° 69.703.
- C.E., 23 mars 1988, Mme Moreau, *Rec. Tables*, p. 980, *Gaz. Pal.* 1988, 2, p. 500.

- C.E., 12 juin 1989, M. Latchage, *Rec.*, Tables, p. 514, 515, 819, *J.C.P.* 1989, éd. G, IV, p. 309, *R.D.I.* 1989, 4, p. 454 :

"[...] Cons. **qu'il appartient au tribunal administratif**, notamment, s'il est saisi par le propriétaire de conclusions à cet effet, **de substituer la démolition complète de l'immeuble à des travaux de réparations** ; qu'il peut user de ce pouvoir **s'il estime que**, compte tenu de l'état de l'immeuble, **les mesures prescrites par le maire ne remédieraient pas de façon efficace et durable aux dangers** qu'il présente ; qu'il **peut également ordonner la démolition** dans le cas où les réparations nécessaires seraient d'une importance telle qu'elles équivaldraient à une véritable reconstruction de l'immeuble ; [...]"

Voir également :

- C.E., 20 nov. 1991, Cne de Vans, n° 100.224.

*1. - Quelle est la procédure applicable lorsqu'il existe un péril imminent ?*

• C.A.A. de Bordeaux, 1<sup>er</sup> février 1999, M. Zavadil, n° 97BX02129 :

"[...] Cons. qu'il résulte des pièces du dossier, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté par la commune de Bordeaux, que l'immeuble en cause est situé dans le champ de visibilité de deux édifices appelés "Hôtel Fenwick" et "Maison hollandaise" inscrits respectivement à l'inventaire supplémentaire des **monuments historiques** par des arrêtés du 7 octobre 1935 et du 17 avril 1990 ; que, par suite, **cet immeuble ne pouvait faire l'objet d'une procédure de péril imminent** en application de l'article L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation **sans que l'architecte des bâtiments de France en soit informé** ; qu'il est constant que cette information n'a pas été faite ; que, dès lors l'arrêté de péril imminent pris le 5 octobre 1993 par le maire de Bordeaux est entaché d'irrégularité ; [...]"

Voir également :

- C.E., 20 mars 1959, M. Mayeur, *Rec.*, p. 196, *R.P.D.A.* 1959, n°146, p. 165.
- C.E., 24 juil. 1987, M. Fayard, *Rec.*, p. 273 et 374, *A.J.D.A.* 1987, p. 64, note Prétot, *Droit Administratif* 1987, n° 511.
- C.A.A. de Lyon, 25 janv. 1993, M. et Mme Duhamel, *Rec.*, p. 656, *Gaz. Pal.* 1994, 1, pan. droit. adm., p. 45.

• C.A.A. de Nancy, 4 mai 1995, Ville de Lille, n° 94NC00839 :

"[...] Cons. que, par arrêté en date du 1<sup>er</sup> juillet 1993, le maire de Lille a ordonné la démolition de la plus grande partie de l'immeuble appartenant à M. Vauchelle ; que si, en vertu de l'article L. 511-3 précité, le maire ordonne en cas de péril imminent constaté par le rapport de l'expert désigné par le juge du tribunal d'instance, "les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité...", il ne peut ordonner la démolition de l'immeuble en cause ; qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, **seul le tribunal administratif peut ordonner la démolition de l'immeuble menaçant ruine et le cas échéant, autoriser le maire à y faire procéder d'office** ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Nancy, 9 avril 1992, M. Moufakkir, *Gaz. Pal.* 1993, 2, pan. droit. adm., p. 117.

### III. - TRAVAUX EXÉCUTÉS D'OFFICE

**A. - Quelle est la nature de ces travaux ?**

• C.E., 13 février 1991, Préfet de police, n° 62.649 :

"[...] Cons., d'une part, que les **travaux ordonnés** par le maire ou par le tribunal **administratif sur un immeuble menaçant ruine ont**, lorsqu'ils sont exécutés d'office, c'est-à-dire sont assurés par la commune dans l'intérêt de la sécurité publique, **le caractère de travaux publics** ; [...]"

*1. - Quelle est la procédure de recouvrement des frais ?*

• C.A.A. de Nantes, 22 avril 1998, M. Boulay, n° 96NT0166

"[...] Cons. que si l'article L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation dispose que les **frais avancés par la commune pour la démolition d'immeubles menaçant ruine sont recouverts comme en matière d'impôts directs**, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que les frais dont il s'agit puissent être recouverts en vertu d'un **titre de recettes émis par le maire de la commune sans qu'il ait à justifier d'une délibération du conseil municipal** ; qu'ainsi le moyen tiré par M. Boulay de l'absence

d'une telle délibération ne saurait être accueilli ; [...]".

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La police des édifices menaçant ruine constitue une **police spéciale qui relève de la compétence de principe du maire**. Elle est distincte de la police municipale générale et **son utilisation est réservée aux cas où un bâtiment menace ruine en raison de causes inhérentes à sa construction**.

Toutefois, cette police conserve des liens avec la police municipale générale et notamment au regard des risques naturels. Il n'est en effet, pas toujours aisé de déterminer avec certitude sur quel fondement le maire doit agir afin de garantir la sécurité publique.

Dès lors l'étude de ce régime permet de définir, *a contrario*, les pouvoirs du maire dans le domaine de la prévention des risques naturels. C'est pourquoi, on a choisi d'en traiter ici.

La police des édifices menaçant ruine existe depuis longtemps puisque les premiers principes remontent aux lettres patentes des 18 juillet 1729 et 18 août 1730. Si le régime des édifices menaçant ruine a évolué, son économie générale est restée très proche de ces anciens textes (qui prévoyaient déjà une procédure ordinaire ainsi qu'une procédure d'urgence).

Actuellement cette police est codifiée aux articles L. 511-1 à L. 511-4 et R. 511-1 du Code de la construction et de l'habitation.

### I - CHAMP D'APPLICATION DE LA POLICE DES ÉDIFICES MENACANT RUINE

#### A. - Qu'entend-on par édifice menaçant ruine ?

La mise en œuvre de la police des édifices menaçant ruine suppose que trois conditions cumulatives soient réunies.

##### - le danger doit tout d'abord émaner d'un édifice bâti ;

Un édifice suppose un travail minimal de la main de l'homme. Cette définition comprend les constructions ainsi que leurs parties annexes : balcons, corniches... (C.E., 29 janv. 1975, Sté immobilière de la Nièvre, *Rec., Tables*, p. 962).

La jurisprudence a ainsi reconnu le caractère d'édifice : à un mur de soutènement (C.E., 23 mars 1988, Mme Moreau) ou à des travaux de terrassement (C.E., 8 janv. 1997, Hugenschmitt).

De même, une construction inachevée peut, lorsqu'elle présente un danger pour la sécurité publique, relever de cette législation (C.E., 15 janv. 1986, Haas).

Ne constitue donc pas un édifice les immeubles non bâtis tels que : falaises (C.E., ass, 24 janv. 1936, Mure, *Rec.*, p. 105, *Sirey*. 1936, 3, p. 25) ou les glissements de terrain (C.E., 18 nov. 1988, Cne de Tourtour, *Droit Administratif*. 1988, n° 648).

Les arbres sont également exclus de cette législation (T.A. de Bordeaux, 21 avril 1988, Maire de

Bordeaux, *Les Petites Affiches*, 14 nov. 1988, n° 137, p. 2, note Laveissière).

Le danger doit émaner de cet édifice. S'il trouve son origine dans une cause extérieure à l'édifice (indépendant de toute intervention humaine, tel un accident naturel) le maire devra utiliser les pouvoirs qu'il détient des articles L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du C.G.C.T. (C.E., 25 mai 1994, M. Besset).

Toutefois, si le danger résulte à la fois d'un événement justifiant l'usage de l'article L. 2212-2 du C.G.C.T. et d'un fait provenant de l'édifice lui-même, la procédure de péril pourra s'appliquer (T.A. de Lyon, 29 sept. 1977, Dame Gil et autres).

Cependant, le Conseil d'État a estimé qu'un danger résultant d'une part de l'effondrement du terrain d'assise d'un édifice mais également de l'inadaptation des fondations de cet édifice ne revêtait pas les caractéristiques d'une cause extérieure (C.E., 24 mars 1989, Junino). De même, lorsqu'un glissement de terrain (événement naturel) a été provoqué par des erreurs commises dans la réalisation des terrassement d'une propriété, le juge considère qu'il ne s'agit pas d'une cause naturelle extérieure à l'édifice (C.A.A. de Marseille, 28 déc. 1998, M. Szulczewski, n° 96MA01619).

#### - l'édifice doit ensuite menacer ruine ;

Cet état provient en général d'un défaut d'entretien, de vices de construction, de la vétusté de l'immeuble. Le juge prend en compte la situation globale de l'édifice. Ainsi si celui-ci est susceptible de s'écrouler (en raison d'éléments extérieurs) sans pour autant présenter des signes de danger en lui-même, la procédure sera applicable (C.E., 7 juil. 1993, S.A.R.L. Sotrabat, n° 116012).

De plus, même si l'état de l'immeuble résulte de l'action d'un tiers (accident provoqué par une voiture, acte d'un pyromane,...) la procédure devra être utilisée dès lors que l'édifice menace la sécurité publique (C.E., 23 fév. 1990, Mercier).

Par ailleurs, les juges du fond se livrent à une appréciation souveraine sur l'état ou non de ruine d'un bâtiment. Cette qualification n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation (C.E., 28 janv. 1998, Préfet du Var).

#### - l'édifice doit enfin compromettre la sécurité publique ;

Si la chute d'un bâtiment ne compromet pas la sécurité publique, la procédure des édifices menaçant ruine ne pourra être utilisée (C.E., 28 mai 1975, Sté des briqueries Lepage).

Dès lors que l'immeuble est accessible, la procédure est applicable (C.E., 21 déc. 1979, Delecourt). Le champ d'application de cette législation ne se limite donc pas aux simples dangers pouvant affecter la voie publique (C.A.A. de Lyon, 23 juin 1998, Mme d'Harcourt, n° 97LY01919).

### **B. - Quelle est l'autorité compétente en matière d'édifices menaçant ruine ?**

La police des édifices menaçant ruine relève de la **compétence de principe du maire**. Dans ce cadre, il agit seul, sans le concours du conseil municipal (C.E., 4 juil. 1980, Dame Bontemps). Toutefois, à Paris, cette police relève de la compétence du préfet de police (C.E., 31 mai 1985, Ville de Paris c. Ribes et Karayan) qui agit également sans le concours du conseil municipal (C.E., 6 mars 1987, Sté Ets Roth).

La police des édifices menaçant ruine est une **police spéciale**, distincte de la police générale des articles L. 2212-2, 5° et L. 2214-2 du Code général des collectivités territoriales. Le choix de l'une ou de l'autre police dépend de la nature du danger. En principe, le choix d'une police exclut l'emploi de l'autre. Toutefois, dans certaines circonstances, cette règle peut-être écartée :

- un arrêté de péril peut comporter des prescriptions relevant de la police municipale (C.E., 24 juil. 1987, Fayard) ;
- un immeuble peut nécessiter l'intervention de la procédure de péril ainsi que celle d'un arrêté de police (C.E., 5 avril 1996, S.A.R.L. Le club Olympique) ;
- lorsque le propriétaire d'un immeuble devant faire l'objet d'une procédure de péril est inconnu, le maire peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour faire cesser le péril (T.A. de Paris, 15 oct. 1990, Maire d'Ivry-sur-Seine, *J.C.P.* 1991, éd.G, IV, p. 246) ;
- enfin, en cas d'urgence, le maire a la possibilité de faire évacuer un immeuble en utilisant ses pouvoirs généraux de police (C.E., 2 mai 1990, M. Khaldi, *Gaz. Pal.* 1990, 2, pan. *droit. adm.* p. 662).

### C. - Quelles sont les particularités du régime au regard de la propriété de l'immeuble ?

La **procédure de péril s'adresse au propriétaire de l'immeuble** et non à son locataire. Dès lors le maire n'est pas tenu de notifier l'arrêté de péril au locataire (C.E., 10 juin 1992, Sté construction et terrassement de l'Est).

Le maire ne peut valablement substituer le locataire (ou l'occupant) au propriétaire (C.E., 28 mai 1975, Sté des briqueries Lepage).

Les locataires ont la possibilité d'attaquer l'arrêté de péril du maire devant le juge administratif par le biais d'un recours pour excès de pouvoir (C.E., 15 avril 1996, Ville de Bordeaux, *Droit Administratif*, 1996, n° 324).

C'est le **propriétaire actuel qui est responsable**, un compromis de vente ne peut l'exonérer (T.A. d'Amiens, 31 mars 1987, Ville d'Amiens, *Gaz. Pal.*, 1987, 2, somm. p. 522).

Dans le cas d'une copropriété tous les copropriétaires doivent être mis en cause et les frais doivent être répartis entre eux (C.A.A. de Paris, 31 mars 1994, M. et Mme Alonso).

En cas de litige entre personnes privées sur la propriété de l'immeuble, les juridictions administratives doivent surseoir à statuer et renvoyer les parties devant les juridictions de l'ordre judiciaire qui détermineront la propriété (C.A.A. de Nantes, 8 juil. 1998, Mme Gosset).

Toutefois si la question de la propriété ne soulève pas de difficultés et de contestations sérieuses, les juges administratifs ne seront pas obligés de renvoyer l'affaire devant l'ordre judiciaire (C.A.A. de Paris, 10 avril 1990, Mme Ouidir).

La **procédure est applicable lorsque l'édifice appartient à une personne publique**. Toutefois, le maire ne pouvant s'adresser d'injonctions, les propriétés communales ne peuvent relever de cette législation.

De ce fait, la procédure est inapplicable aux murs de soutènement car ils appartiennent à la voie publique (C.E., 20 fév. 1987, M. et Mme Amouroux).

Si l'immeuble appartient à la fois à un particulier et au domaine privé communal, la procédure de péril ne concernera que le particulier (C.E., 20 mai 1960, Rogisse de Leliva, *Rec.*, p.349).

Lorsque la question relative à la propriété pose une difficulté sérieuse, le juge administratif doit surseoir à statuer la juridiction judiciaire étant seule compétente en ce domaine (C.A.A. de Nancy, 2 nov. 1995, Ville de Verdun).

Enfin, l'usage du bâtiment (commerce, agriculture...) est sans influence sur le régime des édifices menaçant ruine.

## II. - POUVOIRS DU MAIRE

Le C.G.C.T. a prévu deux situations en fonction desquelles deux procédures distinctes peuvent être utilisées au regard de l'urgence du danger.

Toutefois, le maire peut utiliser simultanément les deux procédures (à condition qu'elles soient conduites séparément) lorsque d'une part il doit répondre à une situation d'urgence en imposant les travaux adéquats (article L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation) et lorsque d'autre part, il entend prévoir d'autres travaux moins urgents mais nécessaires (article L. 511-2 du Code de la construction et de l'habitation) (C.E., 18 mai 1988, Ville de Toulouse, *Rec., Tables*, p. 661 et 939).

### A. - Quelle est la procédure de péril ordinaire ?

#### 1. - *Connaissance de la situation dangereuse*

Dans ce cas de figure, bien que le danger soit réel, il ne présente pas pour autant un caractère urgent, imminent. La connaissance de la situation dangereuse peut être obtenue de **multiples façons** :

- en vertu de l'article L. 511-1 alinéa 2 du Code de la construction et de l'habitation le maire peut procéder à des visites afin de constater l'état de solidité d'un bâtiment, d'un mur ou d'un édifice ;
- d'autre part, toute personne ayant connaissance de l'état dangereux d'un immeuble doit le signaler au maire.

La procédure débute par un **arrêté de péril** pris par le maire par lequel celui-ci **met en demeure le propriétaire** de procéder aux travaux nécessaires dans un délai fixé.

Dans le cas d'un immeuble protégé pour des raisons historiques ou esthétiques, le maire ne pourra prendre l'arrêté de péril qu'après avis de l'architecte des bâtiments de France : C.A.A. de Bordeaux, 11 juin 1998, Mme Ebri, n° 95BX01169 (celui-ci devant intervenir dans les 8 jours, passé ce délai l'avis est réputé favorable). L'architecte peut assister à l'expertise. Ses propositions ne lient pas le juge ni le maire mais elles peuvent être reprises (C.E., 31 déc. 1976, S.C.I. la Clairvoyance, *Rec.*, p. 580, *A.J.D.A.* 1977, p. 2, concl. Gentot). Si l'immeuble est protégé, le maire doit, après l'ouverture de la procédure, avvertir l'architecte des bâtiments de France de son avancement.

Pour être régulier, l'arrêté doit respecter certaines **conditions**, il doit :

- indiquer avec **précision les mesures à prendre**, le délai, ainsi que les causes du danger (C.E., 4 déc. 1995, Préfet de police) ;
- **avertir le propriétaire** qu'il peut désigner un expert afin de constater l'état du bâtiment (C.A.A. de Nancy, 19 mars 1992, M. et Mme Cochard-Gury) ;
- être **notifié au propriétaire avec indication des voies de recours**. En cas d'omission, le délai de recours du propriétaire ne court pas (C.E., 20 mars 1992, Cne d'Arcueil).

## 2. - Options des propriétaires

**Une fois averti, de quelles options le propriétaire dispose-t-il ? Il peut :**

- se conformer à la demande du maire et **réaliser les travaux prescrits**. S'il accepte la démolition il pourra y procéder sans demander un permis de démolir (C.E., 10 juin 1994, Cne de Grigny, n° 115.04).

- **attaquer l'arrêté par le biais d'un recours pour excès de pouvoir** (celui-ci pouvant être accompagné d'une demande de sursis à exécution : C.E., 16 oct. 1987, Mme Goimier). Si l'arrêté est irrégulier le tribunal administratif pourra l'annuler (mais il ne pourra pas le réformer : C.E., 18 déc. 1981, M. Cezary).

- si un changement dans les circonstances fait cesser l'état de péril le propriétaire peut aussi demander l'abrogation de la procédure de péril (C.E., 15 janv. 1986, Mme veuve Jean Comte).

Lorsque le propriétaire n'effectue pas les travaux, le maire, en vertu de l'article L. 511-2 alinéa 2 du Code de la construction et de l'habitation, désigne un expert chargé de constater l'état du bâtiment. Les conclusions de l'expert sont inscrites dans un rapport qui devra être communiqué au tribunal administratif.

Il est possible que le propriétaire n'utilise pas la faculté de désigner son expert chargé de le représenter durant la visite de l'expert de l'administration. Dans ce cas (en l'absence d'expertise contradictoire), le rapport de l'expert de l'administration sera le seul à être pris en compte par le tribunal à condition qu'il soit explicite (C.E., 11 déc. 1987, Tabet). Le tribunal n'est pas obligé d'ordonner d'office une expertise supplémentaire, il en a simplement la faculté lorsque le rapport de l'expert de l'administration lui semble insuffisant (C.E., 19 mai 1983, M. Winterer). De plus, le propriétaire ne pourra utilement se prévaloir devant le tribunal d'une lettre d'un expert privé s'il n'avait pas commis d'expert comme le prévoyait la procédure (C.E., 3 nov. 1989, Chevallier).

Par ailleurs, le tribunal peut ordonner les vérifications qu'il estime utiles (C.E., 4 mars 1966, Balmain, *Droit Administratif*, 1966, n° 109).

Le maire pourra modifier sa demande lors de la transmission au tribunal administratif au regard des résultats de l'expertise. Par la suite il ne pourra plus le faire (C.E., 11 mai 1962, Labandibar).

Enfin le propriétaire peut désigner un autre expert qui devra procéder, avec l'expert de l'administration, à une expertise contradictoire.

Cette dernière solution est plus favorable pour le propriétaire. L'expertise est obligatoire et doit être régulière. Elle peut avoir lieu avant l'expiration du délai imparti au propriétaire pour la réalisation des travaux (C.A.A. de Paris, 5 nov. 1996, Cne de Puteaux, n° 94PA01179). L'expert peut utiliser une expertise ayant été précédemment effectuée sur le même immeuble (C.A.A. de Paris, 31 mars 1994, Viguet Pouppelez).

## 3. - Saisine du tribunal administratif

**La procédure se poursuit donc avec la saisine du tribunal administratif. Quel rôle doit-il assumer dans le cadre de la procédure ?**

Notons préalablement qu'en cas d'irrégularité dans la procédure de saisine du tribunal, le maire peut émettre un **nouvel arrêté de péril** destiné à régulariser la procédure (C.E., 17 nov. 1982, M. Blanc).

Le tribunal doit désigner un nouvel expert lorsqu'il existe un désaccord entre les deux experts. Il devra effectuer la même opération que ces derniers. Le désaccord doit porter sur une question qui entre dans la mission des experts (sur l'existence du péril, sur les mesures prescrites par le maire pour faire cesser le trouble : C.E., 23 mars 1988, Mme Moreau). Par ailleurs, les juges n'ont pas constaté de divergences

entre deux experts bien que celui du requérant préconisait une consolidation de l'immeuble alors que celui de la ville estimait préférable sa démolition. Cette solution est fondée sur le fait que les experts avaient étudié les deux possibilités (C.A.A. de Paris, 2 juil. 1998, M. Nghiem, n° 97PA00940).

La décision du tribunal sera rendue sous forme de jugement qui sera notifié au propriétaire. Dans ce cas de figure, le régime des édifices menaçant ruine relève du plein contentieux c'est à dire que la décision du tribunal va se substituer à celle de l'administration (C.E., 22 juin 1951, Consorts Chevallier Tedeschi, *Rec.*, p. 363, *D.* 1952, p. 5, note Weil).

#### 4. - Effets de la substitution

##### Quels sont les effets de cette substitution ?

- le **jugement régularise les vices pouvant affecter la décision administrative**. Ces vices ne pourront plus être utilement invoqués devant la cour d'appel administrative (C.E., 15 janv. 1986, Consorts Scharnopol) ;
- le **maire peut procéder à l'exécution d'office des travaux** s'ils n'ont pas été réalisés au terme du délai prescrit par le tribunal. Toutefois le maire ne pourra pas procéder à l'exécution d'office d'autres travaux que ceux prévus par le juge (Le jugement s'étant substitué à l'arrêté de péril : C.E., 3 déc. 1982, Époux Mohr) ;
- le **tribunal ne peut ordonner des mesures qui n'auraient été prévues** par l'arrêté de péril qu'à titre exceptionnel lorsque les conclusions de l'administration et du propriétaire sont contraires (C.E., 22 juin 1951, Consorts Chevallier Tedeschi) ;
- le **tribunal peut ordonner la démolition de l'édifice** si le propriétaire le lui demande et s'il estime que cette solution est la seule à être efficace (C.E., 12 juin 1989, Latchage), ou si le montant des travaux de réparation est équivalent à une reconstruction ;
- le tribunal ne peut imposer toutefois, des mesures qui seraient hors de proportion au regard du résultat souhaité (C.E., 17 nov. 1982, Constantini et autres, *Gaz. Pal.*, 1983, 1, *pan. droit. adm.*, p. 233) ;
- le tribunal peut **laisser le choix au propriétaire entre les réparations ou la démolition** (C.E., 20 nov. 1991, Cne de Vans). On peut retenir que le maire, dans son arrêté de péril, a la même faculté à condition que cette liberté ne porte pas atteinte au P.O.S. (C.A.A. de Paris, 5 nov. 1996, Cne de Puteaux).

#### B. - Quelle est la procédure applicable lorsqu'il existe un péril imminent ?

##### 1. - Appréciation du caractère du péril

**L'appréciation** du caractère imminent ou non du péril **appartient au maire**. Cette appréciation doit se fonder sur la réalité du danger, son actualité ou sur les troubles qu'il est susceptible d'engendrer (C.E., 20 mars 1959, Mayeur).

En effet, le maire doit indiquer les circonstances de fait qui constituent le péril imminent ainsi que la nature et la consistance des mesures qu'il impose au propriétaire (C.A.A. de Marseille, 30 juin 1998, Cne de Hyères-les-palmiers, n° 96MA01372).

Au terme de l'article L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation, le maire doit demander la nomination d'un homme de l'art au juge du tribunal d'instance. Préalablement, il doit prévenir le propriétaire que la procédure de l'article L. 511-3 est engagée (C.E., 24 juil. 1987, Fayard).

Si l'immeuble est protégé pour des raisons historiques ou esthétiques le maire, lorsqu'il a pris un arrêté de péril imminent, doit informer l'architecte des bâtiments de France en même temps qu'il adresse l'avertissement au

propriétaire. En l'absence d'une telle information, l'arrêté de péril imminent serait irrégulier (C.A.A. de Bordeaux, M. Zavadil).

Une fois nommé, l'expert devra rapidement établir un rapport sur l'état de l'édifice ainsi que sur le caractère urgent ou non du danger.

Au vu du rapport, deux cas de figure peuvent se présenter :

- s'il n'y a pas d'urgence, le maire devra utiliser la procédure décrite ci-dessous ;
- si l'urgence est avérée, le maire, par le biais d'un arrêté de péril imminent, devra mettre en demeure le propriétaire de procéder à des mesures conservatoires afin de faire cesser le trouble.

## **2. - Étendue des mesures que peut ordonner le maire**

Le maire peut ordonner l'évacuation de l'immeuble (C.E., 24 mars 1989, M. et Mme Junino).

Comme en matière de péril ordinaire, le maire doit indiquer avec précision les mesures à prendre ainsi que le délai dans lequel elles devront être effectuées (C.E., 4 déc. 1995, Préfet de police).

Par ailleurs, la démolition de l'édifice n'est pas possible (C.A.A. de Nancy, 4 mai 1995, Ville de Lille) en raison du caractère rapide et non contradictoire de la procédure.

En cas d'inaction du propriétaire dans le délai imparti, le maire pourra procéder d'office, au frais du propriétaire, à l'exécution des travaux (C.E., 18 mai 1988, Ville de Toulouse). Les travaux ne peuvent toutefois, excéder ceux nécessaires à la seule consolidation de l'édifice (C.A.A. de Lyon, 25 janv. 1993, M. et Mme Duhamel).

Le propriétaire peut contester cet arrêté par le biais d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif (C.A.A. de Paris, 16 fév. 1993, M. Nghiem Xuan Minh, n° 91P00926).

Le juge appréciera le caractère imminent ou non du péril (C.E., 23 oct. 1995, Maire d'Yvetot, n° 122430).

## **III. - TRAVAUX EXÉCUTÉS D'OFFICE**

### **A. - Quelle est la nature de ces travaux ?**

Selon une jurisprudence ancienne, et confirmée, les travaux exécutés d'office par la commune aux frais du propriétaire ont le caractère de travaux publics (C.E., 13 fév. 1991, Préfet de police).

### **B. - Quelle est la procédure de recouvrement des frais ?**

En vertu de l'article L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation, c'est la commune qui avance les frais des travaux exécutés d'office ainsi que les frais d'expertise ordonnés par le juge d'instance.

Par la suite, ces sommes seront recouvrées comme en matière d'impôt direct (en général par le biais d'un titre exécutoire émis par le Trésor). Toutefois, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que ces sommes soient recouvrées en vertu d'un titre de recette émis par le maire de la commune (C.A.A. de Nantes, 22 avril 1998, M. Boulay).

La procédure concerne les travaux d'urgence mais aussi ceux ordonnés par le tribunal administratif (C.E., 11 avril 1986, Rosa).

En cas de contestation, celle-ci pourra porter sur la nature comme sur le coût des travaux (C.A.A. de Lyon, 25 janv. 1993, Épx Duhamel).

#### IV. - RESPONSABILITÉ DE L'AUTORITÉ DE POLICE

L'autorité compétente peut trouver sa responsabilité engagée sur plusieurs fondements.

**En cas de carence du maire** dans l'exercice de ses pouvoirs de police, une faute lourde (d'une exceptionnelle gravité) sera exigée pour engager sa responsabilité (C.E., 13 fév. 1991, Préfet de police).

Au cours de l'exercice de ses pouvoirs de police, le maire peut trouver sa responsabilité engagée s'il a commis une faute, une irrégularité. Exécuter un arrêté de péril (par exemple la démolition d'un immeuble) qui sera finalement annulé, est constitutif d'une faute. Toutefois, le préjudice est moins important si l'immeuble devait de toute façon être démoli (C.E., 14 janv. 1983, Mme Camu) ou si les mêmes travaux avaient été prescrits en suivant la procédure normale (C.A.A. de Paris, 5 juin 1990, Mme Emmanuelli).

Concernant les travaux exécutés d'office, leur caractère de travaux publics entraîne la mise en jeu d'une **responsabilité sans faute du fait des dommages causés aux tiers** (C.E., 13 fév. 1991, Préfet de police).

Quant aux dommages causés au propriétaire à cette occasion, il nécessite qu'une faute de l'administration ait été commise pour engager la responsabilité (C.E., 19 mars 1986, Scherberisch-Chiavutta, *R.D.I.* 1986, p. 350).

Enfin, une décision illégale de démolition exécutée d'office par l'administration est constitutive d'une voie de fait et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents (T.C. 12 janv. 1987, Caille, *A.J.D.A.* 1987, p. 424, note Prétot).

#### BIBLIOGRAPHIE :

- J. L. BOURGEOIS : "Les immeubles menaçant ruine ou insalubre ou l'illustration d'un concours méconnu des pouvoirs de police entre maire et préfet", *J.C.P.*, 1993, éd. N, n° 16, p. 175 et s.
- P. L. FRIER : "Édifices menaçant ruine", *Dalloz Action Urbanisme*, 1998, p. 326 et s.
- C. H. GABOLDE : "Édifices menaçant ruine", *Jurisclasseur administratif*, fascicule 213 (mise à jour 1998).

#### **4. MESURES SPÉCIFIQUES DE PRÉVENTION**



## **FICHE 4-1 : EXPROPRIATION DES BIENS EXPOSÉS A CERTAINS RISQUES NATURELS MAJEURS MENAÇANT GRAVEMENT DES VIES HUMAINES**

### **TEXTES**

• **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement - article 11 :**

"Sans préjudice des dispositions prévues au 6° de l'article L. 131-2 et à l'article L. 131-7 du Code des communes [art. L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales], lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines, les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'État 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.

La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.

Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque".

• **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement - article 12 :**

"Sans préjudice des dispositions de l'article L. 13-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les acquisitions d'immeubles peuvent ne donner lieu à aucune indemnité ou qu'à une indemnité réduite si, en raison de l'époque à laquelle elles ont eu lieu, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat.

Sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les acquisitions postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'application d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendant inconstructible la zone concernée ou, en l'absence d'un tel plan, postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation".

• **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement - article 13 :**

"Il est créé un fonds de prévention des risques naturels majeurs chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article 11 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future

*(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, art. 75, J.O., 13 juillet 1999)* En outre, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées [...]"

• **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement - article 14 :**

"A compter de la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation réalisée en application de l'article 11, aucun permis de construire ni aucune autorisation administrative susceptible d'augmenter la valeur des biens à exproprier ne peut être délivré jusqu'à la conclusion de la procédure d'expropriation dans un délai maximal de cinq ans, si l'avis du Conseil d'État n'est pas intervenu dans ce délai.

La personne morale de droit public au nom de laquelle un permis de construire ou une autorisation administrative a été délivré, en méconnaissance des dispositions du premier alinéa ci-dessus ou en contradiction avec les dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendues opposables, est tenue de rembourser au fonds mentionné à l'article 13 le coût de l'expropriation des biens ayant fait l'objet de ce permis ou de cette autorisation".

• **Décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines (J.O. du 19 oct. 1996, p. 15 256) :**

[...]

**Art. 2 :** "Le préfet engage la procédure d'expropriation à la demande des ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie.

Le dossier soumis à l'enquête publique en application du II de l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par une analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants :

- a) Les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire ;
- b) L'évaluation des délais nécessaires à, d'une part, l'alerte des populations exposées et, d'autre part, à leur complète évacuation.

Cette analyse doit également permettre de vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation".

[...]

**Art. 4 :** "A l'issue de la procédure [...], le préfet transmet le dossier avec son avis ainsi que les avis recueillis et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête au ministre chargé de la prévention des risques majeurs.

Lorsque les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont favorables, l'utilité publique peut être déclarée par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie. Dans le cas contraire, elle ne peut être déclarée que par décret en Conseil d'État. [...]"

• **Code de l'expropriation - articles L. 15-6 à L. 15-9.**

• **Code de l'expropriation - articles R. 11-4 à R. 11-14.**

- Loi de finances rectificative pour 1997 n° 97-1239 du 29 décembre 1997.
- Circulaire interministérielle du 10 juillet 1996, relative à l'expropriation des biens menacés par certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines ( *B.O.* n° 21, 10 août 1996, *M.T.P.* n° 4834 19 juill. 1996, p. 241, *A.J.P.I.* 1996, p. 811).
- Décret du 31 mai 1997 portant déclaration d'utilité publique pour l'expropriation par l'État des biens exposés au risque naturel majeur d'éboulement des "Ruines de Séchilienne" *J.O.* du 1<sup>er</sup> juin 1997, p. 8760).
- Arrêté du 18 août 1997 portant déclaration d'utilité publique pour l'expropriation par l'État d'un bien exposé au risque naturel majeur de mouvement de terrain (Tarascon-sur-Ariège - Ariège).
- Arrêté du 30 novembre 1998 portant déclaration d'utilité publique l'expropriation par l'État de biens exposés au risque naturel majeur de mouvement de terrain (*J.O.* du 31 décembre 1998, p. 20 329).
- Arrêté du 8 décembre 1998 portant déclaration d'utilité publique pour l'expropriation par l'État des biens exposés au risque naturel majeur d'effondrement de carrières souterraines de gypses abandonnées (*J.O.* du 14 janvier 1999, p. 692).
- Arrêté du 1<sup>er</sup> avril 1999 portant DUP pour l'expropriation par l'État des biens exposés au risque naturel majeur de crues torrentielles, Chaspinhac en Haute-Loire (*J.O.* du 27 avril 1999, p. 6276).

## JURISPRUDENCE

- C.E., 7 avril 1999, Association "Vivre et rester au pays" et autres, n°s 189263, 189325, 189354, 189371 :

"[...] Cons. que le dossier soumis à l'enquête publique comportait les documents prévus par les dispositions réglementaires ; que la notice explicative et l'analyse des risques figurant à ce dossier contenaient des informations suffisantes pour permettre au public d'apprécier l'importance et la gravité de la menace résultant des différentes hypothèses d'éboulement envisagées par les services de l'État à partir des études réalisées, au préalable, par des laboratoires d'expertise ; que ces études elles-mêmes n'avaient pas à figurer dans le dossier d'enquête ; que le public a pu aussi prendre connaissance d'une étude de vulnérabilité, pour la consultation de laquelle la durée de l'enquête a été prolongée ; que la notice explicative et l'analyse des risques indiquaient clairement, ainsi qu'il sera dit plus loin, qu'aucun **moyen de sauvegarde et de protection des populations n'était réalisable**, compte tenu des difficultés voire des dangers présentés par l'exécution de telles mesures ; que, dans ces conditions, il n'y avait **pas lieu d'en chiffrer le coût** [...]

"[...] **l'importance de la partie instable** du massif est telle que les travaux de sauvegarde et de protection mis en œuvre pourraient se révéler insuffisants en cas de mouvement de grande ampleur ; qu'il est constant que les incertitudes affectant aussi bien la connaissance du comportement de la partie instable du massif et les conditions d'un effondrement éventuel que les conséquences des phénomènes climatiques ou sismiques, peuvent **rendre insuffisants les délais nécessaires au déclenchement de l'alerte et à l'évacuation complète des personnes se trouvant sur les lieux exposés à la menace d'effondrement de la partie instable du massif** ; que dans ces conditions, le gouvernement a pu légalement décider d'exproprier les immeubles situés dans le périmètre déterminé à l'issue de l'enquête publique ; [...]"

• C.E.D.H., 21 février 1997, *Guillemin c. France*, n° 105/1995/611/699 :

"La cour reconnaît que **la procédure d'expropriation** présente une relative complexité, notamment en ce qu'elle **relève de la compétence des deux ordres de juridiction** : la juridiction administrative quant à la régularité des opérations d'expropriation et la juridiction judiciaire quant au transfert des biens concernés, à la fixation de l'indemnisation et, en général, aux atteintes à la propriété privée".

• C.E., (Ass.), 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est, G.A.J.A.*, p. 376 :

"[...] Cons. **qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente**".

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Les inondations catastrophiques des hivers 1993 et 1994 ont amené les pouvoirs publics à prendre conscience des réels dangers que présentent certaines zones du territoire exposées à des risques naturels qui menacent gravement les vies humaines.

Afin d'éviter que ne se produise la perte de vies humaines et la destruction de biens à la suite de différentes catastrophes naturelles dues à des inondations ou mouvements de terrain, la loi n° 95-105 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*J.O.* du 3 février 1995) a institué une procédure d'expropriation d'utilité publique comme technique de prévention des risques naturels majeurs. Ce système de prévention des risques permet à l'État de faire évacuer les populations habitant dans des zones soumises à des risques naturels importants et probables, en leur donnant la possibilité de se réinstaller dans des conditions identiques dans des zones exemptes de risques. Il s'agit là d'une innovation essentielle.

L'article 11 de la loi du 2 février 1995 énonce en effet que dans l'hypothèse où "un risque prévisible de mouvement de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines", l'État peut exproprier les biens exposés à ces risques, et la valeur d'indemnisation est fixée sans qu'il soit tenu compte de l'existence du risque qui les affecte.

Cette procédure d'expropriation prévue par la loi du 2 février 1995 est strictement définie par son décret d'application n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, complété par la circulaire interministérielle du 10 juillet 1996.

Si l'article 1<sup>er</sup> du décret du 17 octobre 1995 rappelle que, sauf disposition expresse, le Code de l'expropriation s'applique à cette procédure, y compris la procédure d'extrême urgence lorsque celle-ci rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde (art. L. 15-6 à L. 15-8 du Code de l'expropriation), elle comporte certaines dispositions très spécifiques tant au niveau de ses conditions de mise en œuvre que de ses modalités et de son régime d'indemnisation, qui confirment son originalité.

## **I. - CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE**

Cette procédure est limitée à certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines et ne s'applique que de façon subsidiaire.

### **A. - Risques naturels susceptibles de donner lieu à expropriation**

Le premier alinéa de l'article 11 de la loi du 2 février 1995 limite le recours à cette procédure aux biens exposés au "**risque prévisible de mouvement de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles**" **menaçant gravement des vies humaines**. Cette procédure est donc réservée exclusivement aux seuls risques énumérés par la loi. Toute menace d'un autre risque naturel, séismes, tempêtes, crues de plaine, par exemple, ne permet pas de recourir à l'expropriation.

Les phénomènes naturels pris en compte (mouvements de terrain, avalanches, inondations) sont des phénomènes créant des risques localisés ; ce dispositif n'est *a contrario* pas approprié au cas de risques étendus comme ceux liés aux séismes ou aux tempêtes.

### **B. - Un risque devant présenter une menace grave pour les vies humaines**

La gravité du danger s'appréciera, selon la circulaire du 10 juillet 1996, "au regard notamment des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire : sa probabilité d'occurrence ou son délai de survenue, ou encore la permanence de l'exposition au danger. Cette gravité s'appréciera aussi au regard des délais nécessaires à l'alerte et à la complète évacuation des populations concernées, en particulier au vu de la soudaineté du phénomène ou de l'impossibilité de mettre en place des mesures de surveillance et de leur efficacité".

Une analyse des risques doit figurer au dossier soumis à l'enquête pour permettre d'évaluer l'importance et la gravité de la menace.

### **C. - Une décision d'exproprier appartenant à l'État**

Le décret du 17 octobre 1995 confirme la volonté des pouvoirs publics de ne pas banaliser, le recours à l'expropriation et de lui conférer un caractère exclusivement étatique, et centralisé.

L'article 2 subordonne en effet l'engagement de cette procédure par le préfet à une demande conjointe émanant de trois ministres : le ministre chargé de la prévention des risques majeurs, celui chargé de la sécurité civile et le ministre de l'économie et des finances.

Les possibilités d'expropriation pour cause de risque grave permises par la loi du 2 février 1995 doivent donc rester exceptionnelles, l'État n'ayant pas vocation à exproprier et à gérer tous les terrains à risque. Cette procédure ne saurait apporter une réponse systématique à toutes les situations de risques naturels susceptibles de se produire en France.

### **D. - Une procédure intervenant à la condition qu'il n'existe pas de meilleure solution possible**

L'État doit recourir à la procédure d'expropriation définie par la loi du 2 février 1995 que s'il n'existe pas d'autres mesures de sauvegarde fiables (C.E., 7 avril 1999, Assoc. "Vivre et rester au pays" et autres, n<sup>os</sup> 189263, 189235) ou que celles-ci sont plus coûteuses que l'évacuation envisagée.

Le recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique doit être exceptionnel dans la mesure où elle est réservée à des situations où la survenance de la catastrophe, par sa brutalité et son intensité, ne permet pas des évacuations préventives et rend l'intervention des secours très aléatoire (C.E., 7 avril 1999,

Assoc. "Vivre et rester au pays" et autres, n<sup>os</sup> 189263, 189235). Le but traduit exclusivement des **préoccupations de sécurité publique** et toute expropriation, à propos de laquelle il serait démontré que les personnes ne sont pas à coup sûr confrontées à un danger grave et imminent en cas de catastrophes, serait illégale.

### **E. - Recherche d'un équilibre économique**

L'expropriation spécifique prévue par la loi du 2 février 1995 est une mesure exceptionnelle : l'État ne peut y recourir que si l'expropriation est économiquement justifiée, ce qui signifie que les **indemnités** d'expropriation doivent être **moins coûteuses que les autres moyens de sauvegarde et de protection** (travaux ou mesures de surveillance et d'alerte) permettant le maintien en sécurité des lieux.

L'article 11 dispose en effet que la procédure d'expropriation définie par la loi du 2 février 1995 peut être utilisée "sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection s'avèrent plus coûteux que les mesures d'expropriation", et la circulaire du 10 juin 1996 précise : "Compte tenu des contraintes que représente une telle mesure pour les habitants, il faut la réserver aux cas où il n'existe aucune solution alternative possible dans des conditions assurant un équilibre économique global. Elle revêt donc un caractère exceptionnel".

Doivent en conséquence être prioritairement mises en œuvre les mesures de prévention qui peuvent être imposées par les maires en vertu des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales en cas de danger grave et imminent, le préfet pouvant d'ailleurs se substituer aux maires, par application de l'article 2215 du même Code.

Le Conseil d'État précise que lorsqu'aucun moyen de sauvegarde et de protection des populations n'est réalisable, compte tenu des difficultés voire des dangers présentés par l'exécution de telles mesures, il n'y a pas lieu d'en chiffrer le coût (C.E., 7 avril 1999, Assoc. "Vivre et rester au pays" et autres, n<sup>os</sup> 189263, 189235).

## **II. - PHASE ADMINISTRATIVE**

### **A. - Initiative de l'expropriation**

#### ***1. - L'initiative d'expropriation peut émaner du préfet ou de toute personne en faisant la demande.***

Le préfet reçoit les propositions d'expropriation accompagnées des pièces susceptibles de les justifier. Il peut également en prendre lui-même l'initiative. Il procède à une première analyse sur la base de laquelle il formule un avis.

Le préfet adresse alors au ministre chargé de la prévention des risques majeurs chaque demande d'expropriation, accompagnée de son avis circonstancié sur la recevabilité de la demande d'une part et du dossier de première analyse d'autre part.

Ce dossier de première analyse comprend une fiche d'identification et un rapport portant sur l'identification du phénomène et le territoire concerné, l'existence d'un danger grave pour les vies humaines (caractérisation de l'aléa au regard du danger potentiel pour les vies humaines : gravité, occurrence ; le degré d'exposition au danger en termes de personnes résidentes), la comparaison des coûts (les moyens de sauvegarde et de protection envisageables en lieu et place de l'expropriation ; une estimation des indemnités d'expropriation ou de la valeur des biens ainsi que des mesures d'accompagnement), les plans indiquant : la situation de la zone exposée au phénomène et le périmètre d'expropriation envisagée.

**2. - En cas de suite favorable donnée par les ministres concernés, le préfet peut engager la réalisation du dossier d'enquête publique.**

Le ministre chargé de la prévention des risques majeurs décide alors de la suite à donner en accord avec les ministres chargés de la sécurité civile et de l'économie et des finances.

En cas de suite favorable, le préfet engage la réalisation du dossier d'enquête publique.

**B. - Réalisation du dossier d'enquête publique et adoption de mesures de prévention**

Si les ministres intéressés donnent une suite favorable à la demande, le préfet engage la réalisation du dossier d'enquête publique et prend des mesures de prévention.

**1. - L'expropriant doit établir un dossier établissant le caractère d'utilité publique de l'opération**

L'enquête proprement dite est menée dans les formes prévues par les articles R. 11-3 et R. 11-4 du Code de l'expropriation.

A cet effet, le préfet doit établir un dossier d'enquête publique comprenant impérativement une analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants :

- circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire
- évaluation des délais nécessaires pour alerter les populations exposées et celui nécessaire à leur complète évacuation (art. 2 al. 2 du décret du 17 oct. 1995).

Cette analyse doit également permettre de vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation (décret du 17 octobre 1995, art. 2).

Parallèlement à l'élaboration du dossier d'enquête publique, **la circulaire du 10 juillet 1996 demande au préfet de prescrire par arrêté l'élaboration d'un P.P.R. et de prendre, en cas d'urgence** et après consultation des maires des communes intéressées, **certaines mesures conservatoires nécessaires**, tels que les arrêtés de péril pour les constructions existantes et les refus de permis de construire, en application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme (ou leur subordination à des prescriptions spéciales), pour les constructions nouvelles.

Le préfet doit s'assurer que les mesures conservatoires édictées dans l'attente de la décision d'expropriation seront mises en œuvre.

Le dossier d'enquête publique est adressé aux ministres concernés qui décident de la suite à donner. En cas de décision favorable, le préfet conduit la procédure d'expropriation.

**2. - Ce dossier d'enquête publique doit obligatoirement s'accompagner d'une enquête publique**

Le dossier d'enquête doit être transmis, pour avis, à chacune des communes dont une partie du territoire est comprise dans le périmètre délimitant les immeubles à exproprier. Chaque conseil municipal doit alors transmettre son avis au préfet dans un délai de deux mois ; passé ce délai, l'avis est réputé favorable (décret du 17 octobre 1995, art. 3, al. 2).

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est désigné par le préfet, qui ouvre l'enquête préalable dans les conditions habituelles.

**3. - Aux termes de l'enquête publique, le projet d'expropriation doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique**

A l'issue de l'enquête, le préfet transmet le dossier avec son avis ainsi que les avis recueillis et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête au ministre chargé de la prévention des risques naturels majeurs.

Lorsque les conclusions du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête sont favorables, l'utilité publique est déclarée, non pas par le préfet mais par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie. Dans le cas contraire, elle ne peut être déclarée que par décret en Conseil d'État (décret du 17 octobre 1995, art. 4 al. 2).

La détermination des parcelles à exproprier s'effectue selon les règles du Code de l'expropriation, et doit résulter d'une enquête parcellaire. Cette enquête est suivie d'un arrêté de cessibilité.

### **III. - PHASE JUDICIAIRE DE LA PROCÉDURE**

#### **A. - Transfert de propriété**

Le transfert de propriété a lieu, **à défaut d'accord amiable, par ordonnance d'expropriation** prononcée par un juge du tribunal de grande instance désigné par le premier président de la Cour d'appel et saisi par le préfet.

Ce transfert de propriété obéit à des règles exorbitantes du droit commun : l'ordonnance a pour effet de transférer l'immeuble à l'expropriant et d'éteindre les droits réels ou personnels pesant sur les immeubles expropriés, en les transformant en droits à indemnité.

#### **B. - Indemnisation des biens expropriés**

En l'absence d'accord amiable, les indemnités sont fixées comme en matière d'expropriation classique (art. L. 13-14 Code de l'expropriation), mais la loi institue, cependant, certaines spécificités.

#### **C. - Un montant fixé indépendamment de l'existence du risque**

En vertu du troisième alinéa de l'article 11 de la loi du 2 février 1995 : "[...] pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque". La fixation de l'indemnité d'expropriation **ne tient pas compte de la réduction de la valeur vénale correspondant au risque auquel les biens sont exposés**. L'évaluation des biens en vue de l'indemnisation est faite sur la base de la valeur des biens équivalents situés dans une zone non exposée au risque, afin d'éviter une trop forte perte de valeur.

Il est ainsi fait **exception à la règle de l'évaluation en fonction de la consistance** tant juridique que matérielle **du bien à la date de l'ordonnance d'expropriation ou du jugement de fixation indemnitaire**, principe résultant du premier alinéa de l'article L. 13-14 du Code de l'expropriation.

Cette disposition a pour but de permettre à l'exproprié d'obtenir une indemnité qui lui permette de remplacer son bien sans subir une quelconque dépréciation du fait du risque encouru.

#### D. - Paiement des indemnités

Il est à la charge du **fonds de prévention des risques naturels majeurs** et intervient après transfert au trésorier-payeur général des fonds affectés au règlement de l'indemnité.

L'article 13 de la loi du 2 février 1995 crée en effet un fonds de prévention des risques naturels majeurs chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités d'expropriation allouées en vertu de l'article 11 de la loi, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future (loi du 2 février 1995, art. 13 et décret du 17 octobre 1995, art. 7)

En application de l'article 7 du décret du 17 octobre 1995, ce fonds est alimenté par un prélèvement de **2,5 % sur le produit des primes additionnelles relatives à la couverture de risques de catastrophes naturelles** prévues à l'article L. 125-2 du Code des assurances et par des avances de l'État.

La gestion comptable et financière du fonds est assurée par la Caisse centrale de réassurance (art. 13 de la loi et 6 du décret).

Selon l'article 7 du décret de 1995, le fonds est chargé de couvrir les indemnités versées aux expropriés, ainsi que les dépenses annexes (démolition et limitation d'accès aux biens expropriés).

En outre, il résulte de l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 du 29 décembre 1997 que dans la limite de 145 MF, jusqu'au 31 décembre 1999, le fonds de prévention des risques majeurs contribue au financement des études et travaux réalisés en vue ou à l'occasion des opérations d'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, et au financement de travaux propres à prévenir les conséquences exceptionnelles de certains risques naturels majeurs. Les travaux sur les sites de la Séchilienne et de la Clapière sont financés grâce à ce dispositif.

#### E. - Modalités du règlement

Le préfet transmet au ministre chargé de la prévention des risques majeurs les montants nécessaires au paiement des indemnités d'expropriation fixées par accord amiable ou par le juge de l'expropriation. Le ministre informe l'organisme du montant de ces indemnités ; les ministres chargés de la prévention des risques majeurs et de l'économie fixent par arrêté conjoint, compte tenu des disponibilités du fonds, le montant des sommes à affecter au paiement ou à la consignation des indemnités d'expropriation, puis la Caisse centrale de réassurance transfère les sommes ainsi fixées au trésorier-payeur général de chaque département concerné (Décret 17 octobre 1995, art. 5 et 12).

Dans le délai de trois mois à partir de la signification de la décision définitive fixant le montant de l'indemnité, si celle-ci n'a pas été payée ou consignée, l'exproprié a droit, sur sa demande adressée par pli recommandé à l'expropriant, au paiement d'intérêts.

#### F. - Prise de possession

Elle intervient normalement **un mois après paiement ou consignation de l'indemnité** si l'ordonnance a été prise et notifiée, mais selon l'article 11, deuxième alinéa de la loi du 2 février 1995 : "la procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate des mesures de sauvegarde". Si donc la procédure d'extrême urgence est mise en œuvre, la prise de possession pourra intervenir avant paiement pour, selon le cas, interdire l'accès aux immeubles dangereux ou les démolir.

#### IV. - MESURES COMPLÉMENTAIRES

"Toutefois, s'il s'avère que des acquisitions ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat, l'indemnité peut être réduite voire supprimée" (loi du 2 février 1995, art. 12 al. 1<sup>er</sup>)

##### **A. - Exclusion des opérations spéculatives destinées à obtenir des indemnités plus élevées : clause "antispéculative"**

En vertu de l'article L. 13-14 du Code de l'expropriation, ne donnent lieu à **aucune indemnité ou à une indemnité réduite, les améliorations apportées à l'immeuble**, à l'industrie ou au fonds de commerce si, en raison de l'époque où elles ont eu lieu ou de toutes autres circonstances, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée.

Sont présumées faites dans ce but, "sauf preuve contraire, les acquisitions ou les améliorations postérieures" à l'un des actes administratifs suivants qui rendent publique l'existence d'un risque important : "l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'approbation d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendant inconstructible la zone concernée ou, en l'absence d'un tel plan, postérieure à l'ouverture de l'enquête préalable à l'expropriation" (loi du 2 février 1995, art. 12).

L'article 12 de la loi du 2 février 1995 fait rentrer dans la catégorie d'opérations spéculatives susceptibles d'entraîner une suppression ou une diminution d'indemnité les acquisitions d'immeubles intervenues à une époque suspecte ou présumée suspecte.

Cette clause anti-spéculative n'a pas pour objet d'empêcher toute transaction immobilière dans les zones dangereuses, mais seulement d'empêcher des enrichissements sans cause.

##### **B. - Clause de responsabilisation des autorités délivrant des permis de construire ou des autorisations administratives en méconnaissance des actes administratifs rendant public l'existence d'un risque naturel**

A compter de la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, les autorités administratives compétentes doivent **refuser les permis de construire et autres autorisations administratives "susceptibles d'augmenter la valeur des biens à exproprier", et ce pendant un délai maximal de cinq ans** (art. 14 de la loi du 2 février 1995).

Les bâtiments édifiés en vertu de permis de construire ou d'autorisations administratives délivrés en méconnaissance des dispositions de l'article 14 de la loi du 2 février 1995 sont néanmoins indemnisés, mais la personne morale de droit public qui a indûment accordé l'autorisation de construire doit rembourser au fonds de prévention chargé du paiement de l'indemnité le coût de l'expropriation des biens ayant fait l'objet de cette autorisation.

Les permis de construire visés sont soit ceux qui ont été délivrés en infraction avec les dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, soit ceux qui ont été délivrés après l'ouverture de l'enquête publique sur le projet d'expropriation. Cette disposition s'applique également aux autorisations administratives concernant les biens expropriés, c'est-à-dire, aux autorisations d'installations et travaux divers prévus par le Code de l'urbanisme.

A cet effet, lorsque le préfet estime que la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation administrative susceptible d'augmenter la valeur des biens à exproprier doit donner lieu à un remboursement du coût de l'expropriation, il en informe l'autorité qui a délivré le permis ou l'autorisation en lui laissant un délai de trois mois pour faire connaître ses observations. A l'expiration de ce délai, le préfet indique, après avis du conseil de gestion du fonds, le montant des sommes dues par la personne morale de droit public au nom de laquelle a été délivré le permis ou l'autorisation administrative. Il notifie ce montant à la personne morale de droit public concernée et à la Caisse centrale de réassurance. Lorsqu'il s'agit d'une collectivité territoriale, il lui rappelle que la dépense revêt le caractère d'une dépense obligatoire.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Martine DENIS-LINTON, "L'expropriation pour cause de sécurité publique ; commentaire du décret du 17 oct. 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement, p. 55. des vies humaines", *R.D.I.*, 18 (2), avr.-juin 1996, p. 165-166.
- Josette DEQUEANT, "Risques majeurs, mise en place de la procédure d'expropriation", *M.T.P.*, 24 nov. 1995.
- R. HOSTIOU, "A propos de l'expropriation pour cause de risque naturel", *A.J.D.I.*, 10 sept. 1999, p. 766.
- "Loi Barnier : protection de l'environnement et droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique", *R.J.E.* n° 2, 1996, p. 235-245.
- Y. JEGOUZO, "Rubrique Environnement, Expropriation", *R.D.I.*, janv.- mars 1996, p. 44.
- Jeanne LEMASURIER, "La loi Barnier du 2 février 1995 et le nouvel article L.12-5 du Code de l'Expropriation", *L.P.A.* n° 32, 1996, p. 15-16.
- A. LEVY, "La procédure spéciale en cas de risques naturels majeurs", *A.J.P.I.*, 1996, p. 1003-1005.
- "L'expropriation pour risques majeurs", *M.T.P.*, 24 janv. 1997, p. 65.
- "Les plans de prévention des risques", *M.T.P.* 10 janv. 1997, p. 51.



## FICHE 4-2 : CAMPING ET CARAVANAGE

### TEXTES

- **Code de l'urbanisme - article L. 443-2 :**

"Dans les zones soumises à un risque naturel ou technologique prévisible, définies par le préfet de département, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'aménagement de terrains de camping et de stationnement de caravanes fixe, après consultation du propriétaire et de l'exploitant et après avis motivé du préfet, les prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation permettant d'assurer la sécurité des occupants de ces terrains et le délai dans lequel elles devront être réalisées.

Si l'une des zones visées au présent article est couverte par un plan de prévention des risques naturels prévisibles établi en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, les prescriptions fixées en application du présent article doivent être compatibles avec celles définies par ce plan.

A l'issue du délai imparti, si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'aménager constate que ces prescriptions ne sont pas respectées, elle peut ordonner la fermeture du terrain et l'évacuation des occupants jusqu'à exécution des prescriptions.

En cas de carence de l'autorité compétente, le préfet de département peut se substituer à elle après mise en demeure restée sans effet.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article".

- **Code de l'urbanisme - article R. 443-10 :**

"[...] Les interdictions prévues aux articles R. 443-3 et R.443-6-1 peuvent être prononcées, les autorisations prévues aux articles R. 443-4, R. 443-7, R. 443-8-1 et R. 443-8-2 peuvent être refusées ou subordonnées à l'observation de prescriptions spéciales si les modes d'occupation du sol envisagés sont de nature à porter atteinte :

A la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique ; [...]"

- **Code de l'urbanisme - articles R. 443-1 et suivants, article R. 480-7.**

- **Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs (J.O. du 13 octobre 1990).**

- Décret n° 94-614 du 13 juillet 1994 relatif aux prescriptions permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrains de camping et de stationnement de caravanes soumis à un risque naturel ou technologique prévisible (*J.O.* du 22 juillet 1994).
- Circulaire n° 95-14 du 6 février 1995 mesures préventives de sécurité dans les campings soumis à un risque naturel ou technologique prévisible.
- Circulaire n° 97-106 du 25 novembre 1997 relative à l'application de la réglementation spécifique aux terrains de camping situés dans les zones à risques.

## JURISPRUDENCE

### I. - DÉLIVRANCE DE L'AUTORISATION D'AMÉNAGER ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES

- C.E., 30 juillet 1997, Association Orcet Environnement, n° 136958 :

"Cons. [...] que le moyen tiré de l'absence de délibération du conseil municipal d'Orcet donnant pouvoir au nom de ladite commune pour instruire la demande d'autorisation d'aménager un terrain de camping-caravanage est inopérant à l'encontre de l'arrêté attaqué qui relève des pouvoirs propres du maire ; [...]"

- C.E., 13 avril 1983, Association pour le tourisme de plein-air à Belle-Ile-en-Mer, *Rec., Tables*, p. 835 et 902, *Droit et Ville* 1983, n° 16, p. 193, comm. Bouyssou :

"Cons. [...] que l'existence d'une réglementation du **stationnement des caravanes**, définie par les articles R. 443-1 et suivants du Code, eux-mêmes pris sur le fondement de l'article L. 111-1, permettait ainsi au préfet du Morbihan d'édicter dans le règlement des plans d'occupation des sols des quatre communes de l'île de Belle-Ile-en-Mer l'interdiction de faire stationner des caravanes dans certaines zones de l'île, alors même qu'il aurait pu édicter cette interdiction selon la **procédure définie à l'article R. 443-10** ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Nantes, 16 déc. 1998, M. Guédou, n° 97NT00616.

- C.E., 13 mai 1994, Commune de la Tranche-sur-Mer, *Rec.*, p. 240, *A.J.D.A.* 1994, p. 626, concl. C. Vigouroux :

"[...] Cons. que les pouvoirs confiés au maire par les articles R. 443-3 et suivants (du Code de l'urbanisme) ne font pas obstacle à ce que le conseil municipal, qui n'avait pas à consulter le comité départemental de l'action touristique, approuvât les dispositions restreignant le camping et le stationnement des caravanes figurant dans le règlement du plan d'occupation des sols ; [...]"

• **C.E., 9 avril 1993, M. Mentzler, Rec., p. 136 :**

"[...] Cons. qu'il résulte de la combinaison des dispositions susmentionnées que lorsqu'une commune élabore un plan d'occupation des sols alors que le préfet a préalablement, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 111-3, délimité les **terrains exposés aux risques** visés par le premier alinéa en assortissant cette délimitation d'une interdiction de construire ou de prescriptions spéciales à raison des risques encourus, **le conseil municipal est tenu de prendre en compte les dispositions** de cet arrêté préfectoral en attribuant aux terrains en cause un classement comportant des sujétions au moins égales à celles qu'à édictées ledit arrêté **dans l'intérêt de la sécurité publique** ; [...]"

Voir également :

- C.E., 19 juin 1992, Mme Koenig, *Rec., Tables*, p. 1375.

• **T.A. de Strasbourg, 31 décembre 1997, Société Burghard, n° 95533 :**

"Cons. [...] que ces dispositions, combinées, permettent au **préfet d'imposer des prescriptions** et des restrictions relatives à l'exploitation des terrains de camping, non seulement **au moment de la création desdits terrains**, mais également **lorsque les circonstances de fait ou de droit viennent à changer** ; que par suite le préfet pouvait en l'espèce, pour tenir compte de la délimitation des zones inondables intervenue par arrêté en date du 25 novembre 1992, et pour assurer la sécurité publique, restreindre l'autorisation délivrée à la S.A.R.L. en tant qu'elle concernait des zones menacées par une éventuelle montée des eaux ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 19 avril 1994, M. Starace, n° 93LY00976.

- T.A. de Lyon, 3 juill. 1996, Préfet de l'Ardèche, n° 9505221.

## II. - RÈGLES A RESPECTER LORS DU FONCTIONNEMENT : LES POUVOIRS DE POLICE

• **C.E., 17 mars 1997, Sociétés "Camping les Castors" et "JMC Loisirs", n° 26170 :**

"[...] Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que, la partie du terrain de **camping** "les castors" faisant l'objet de la décision attaquée était soumise à des **risques d'inondation qu'aucune mesure de police moins contraignante n'était de nature à écarter** ; qu'ainsi le maire de Pierrelongue n'a pas excédé les pouvoirs qu'il tenait de l'article L. 131-2 du Code des communes ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 8 nov. 1994, M. Tachet, n° 94LY00880.

- C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres, *D.* 1998, 11, note Shaegis, *Droit Administratif*, juillet 1997, p. 5, concl. Erstein, *Les Petites Affiches*, 14 nov. 1997, note F. Mallol.

- C.E., 18 mai 1998, S.A.R.L. River Caravaning et autres, *Rec.*, p. 195.

• **C.A.A. de Marseille, 8 décembre 1998, S.A.R.L. AMAT, n° 97MA10443 :**

"[...] Cons. que si, ainsi que l'ont relevé les premiers juges, le **préfet a adressé** le 6 décembre 1993, à l'ensemble des **propriétaires et exploitants des campings** concernés sur le territoire des communes de l'Hérault où il se préparait à intervenir en application des dispositions de l'article L. 130-13 du Code des communes, un **courrier mentionnant la décision de fermeture temporaire** qu'il envisageait de prendre et le nom du fonctionnaire chargé du dossier, cette lettre, dont au demeurant il n'est **pas établi qu'elle ait été reçue par les requérantes ne précisait pas que les intéressées avaient la possibilité de**

**présenter des observations écrites ou d'être reçue** par l'agent chargé du dossier afin de lui présenter des observations orales, le cas échéant avec l'assistance d'un conseil ; que même si les réunions d'information ont été organisées dans chacune des communes concernées auxquelles les requérantes avaient la possibilité d'assister, cette circonstance, en l'absence d'urgence ou de circonstances particulières non alléguées, ne suffit **pas** à établir la **conformité de la procédure** suivie aux exigences des dispositions susmentionnées de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 ; [...]

Cons., au surplus, que l'arrêté litigieux qui limite la période d'ouverture du camping du 15 avril au 15 septembre de chaque année est exclusivement motivé par la localisation dudit camping en zone inondable de risque important par référence au plan d'exposition au risque ; que cette motivation **qui ne précise pas notamment les raisons du choix de la période d'ouverture du camping eu égard à la nature des risques** présentés doit être regardée comme insuffisante au regard des exigences de la loi du 11 juillet 1979 ; que l'arrêté litigieux est également, de ce chef, entaché de vice de forme ; [...].

Voir également :

- C.A.A. de Marseille, 8 déc. 1998, S.A.R.L. Heaven, n° 97MA10345.
- C.E., 31 janv. 1997, S.A.R.L. Camping "Les Clos", n° 26110.
- C.E., 16 oct. 1998, M. et Mme Bressange, n° 167591.
- T.A. de Marseille, 20 déc. 1994, Époux Bressange, n° 94.4707 et 94.4882.
- T.A. de Montpellier, 30 juill. 1996, Sté Loisirs 2000 et autres.

• **C.A.A. de Marseille, 10 décembre 1998, M. Arnaud, n° 96MA12422 :**

"[...] Cons. qu'en ce qui concerne le bien fondé de la mesure de fermeture prise par le préfet, il ressort des pièces du dossier que le terrain appartenant à M. Arnaud, situé à proximité immédiate du cours d'eau Le Ribéral, est classé en zone rouge dans le plan d'exposition aux risques naturels de la commune d'Agde approuvé le 25 mai 1993, en raison de son caractère inondable lors des débordements de ce cours d'eau dont les crues susceptibles d'être importantes font courir aux usagers du camping des risques graves ; qu'il n'est **pas établi que des mesures de protection suffisamment efficaces pourraient être mises en œuvre contre lesdites crues ni que ledit terrain pourrait être exploité sans danger** pendant certaines périodes de l'année ; qu'ainsi la mesure prise, dont il n'est pas établi qu'elle aurait été superflue en raison de l'absence d'exploitation effective du camping, n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; [...]."

**III. - NOUVEAU RÉGIME ISSU DE L'ARTICLE L. 443-2 DU CODE DE L'URBANISME**

• **C.A.A. de Paris, 1<sup>er</sup> décembre 1998, S.A. Daugeron Caravaning, n° 97PA00535 :**

"Cons. [...] qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de l'examen des plans graphiques qui accompagnent le plan d'occupation des sols de la commune de la Genevraye, approuvé le 30 juin 1993, que la **parcelle** d'assiette du terrain en litige, est situé sur le territoire **soumis à des risques d'inondation** de "type A dit de grand écoulement" ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, le préfet n'a **pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant le terrain litigieux parmi ceux soumis à un risque naturel majeur prévisible** ; [...]."

Voir également :

- T.A. de Melun, 19 déc. 1996, Sté Daugeron Caravaning, n° 96368.

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La création d'un terrain de camping est réglementée par les articles L. 443-1, L. 443-2 et R. 443-1 à R. 443-16 du Code de l'urbanisme. Les maires ont ainsi l'obligation de protéger les occupants des aires de camping des risques naturels.

Cette prévention peut passer par l'usage de mesures administratives générales et impersonnelles mais également par la réglementation spécifique qui devra être prise en compte lors de la délivrance de l'autorisation d'aménager.

Toutefois, ces textes revêtaient en réalité des finalités assez diverses, de ce fait la protection était moins bien adaptée. C'est pourquoi la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur du paysage a ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 443-2 prévoyant précisément les conditions d'exploitation d'un terrain de camping soumis à un risque naturel ou technologique prévisible.

Cette nouvelle législation complète l'ancienne qu'il faudra donc analyser (celle-ci pouvant toujours être utilisée parallèlement).

Notons que depuis le décret du 29 mars 1984, il existe **un seul régime d'autorisation** pour les terrains de camping et de caravanage. Les deux régimes antérieurs ayant été fusionnés, l'étude du caravanage se fondera dans celle relative aux terrains de camping.

### I - DÉLIVRANCE DE L'AUTORISATION D'AMÉNAGER ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES

La libre pratique du camping est un principe reconnu depuis longtemps par la jurisprudence (C.E., 14 fév. 1959, Abisset, *Rec.*, p. 98, concl. Long, *A.J.D.A.* 1958, II, p. 220, chron. Fournier et Cambarnous).

Toutefois cette liberté n'est pas absolue et la pratique du camping peut être restreinte tant au niveau des règles nationales (espaces proches du rivage de la mer, Z.P.P.A.U.P....) qu'au niveau des règles locales (interdiction en dehors des terrains aménagés...).

L'étude ne portera que sur les restrictions justifiées par l'existence de risques naturels.

En règle générale, l'**autorisation** d'aménager un terrain de camping est **délivrée par le maire au nom de la commune** (ou par le président de l'EPCI au nom de celui-ci) dans les communes dotées d'un P.O.S. (article R. 443-7-4 du Code de l'urbanisme).

Le maire peut délivrer cette autorisation sans le concours du conseil municipal (C.E., 30 juill. 1997, Assoc. Orcet Environnement).

Dans les communes non dotées d'un P.O.S. c'est le préfet qui délivre l'autorisation au nom de l'État.

#### A. - P.O.S. et autorisation d'aménager

Le **maire dispose également de larges pouvoirs** afin d'interdire, de réglementer les terrains de camping et de caravanage situés dans les zones à risques notamment grâce au plan d'occupation du sol (ou des documents lui en tenant lieu). Ainsi le classement d'un terrain en zone ND peut interdire cette pratique du camping sans porter d'atteintes excessives à la liberté du commerce et de l'industrie (C.A.A. de Nantes, 16 déc. 1998, M. Guédou).

La jurisprudence a également reconnu qu'un plan d'occupation des sols pouvait interdire le stationnement de caravanes en dehors des terrains aménagés (C.E., 13 avril 1983, Assoc. pour le tourisme de plein-air à Belle-Ile-en-Mer).

De plus, ce pouvoir général est reconnu alors même que l'autorité compétente disposerait par ailleurs d'un pouvoir de police spécial dans ce domaine en vertu de l'article R. 443-10 du Code de l'urbanisme (même arrêt) (cf. *infra*).

Dès lors le règlement d'un plan d'occupation des sols peut inclure une réglementation du camping et du stationnement des caravanes.

Le fait que le maire puisse édicter des interdictions en application de l'article R. 443-3 du Code de l'urbanisme laisse néanmoins la **possibilité au conseil municipal de restreindre ou d'interdire le camping et le stationnement de caravane par le biais du plan d'occupation des sols** (C.E., 13 mai 1994, Cne de la Tranche-sur-Mer).

Toutefois, cette liberté n'est pas totale puisque le conseil municipal, dans le plan d'occupation des sols, doit **tenir compte de l'existence d'une délimitation des terrains à risques** effectuée par le préfet sur la base de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme (aujourd'hui abrogé).

En effet, le plan d'occupation des sols doit attribuer aux parcelles concernées "un classement comportant des sujétions au moins égales dans l'intérêt de la sécurité" (C.E., 9 avril 1993, M. Mentzler).

L'établissement de zones de risques naturels dans un plan d'occupation des sols n'est cependant pas subordonné à la délimitation préalable des terrains selon l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme.

De plus, dès lors que le plan d'occupation des sols a réglementé la zone de risque, la délimitation du préfet ne pourra plus concerner que les terrains non traités dans le plan (C.E., 19 juin 1992, Mme Koenig).

#### **B. - Intervention de l'autorité chargée de l'urbanisme : article R. 443-10 du Code de l'urbanisme**

Cet article permet **d'interdire ou de subordonner l'aménagement des terrains de camping et de caravaning à l'observation de prescriptions spéciales si ce mode d'occupation du sol est susceptible de porter atteinte à : la salubrité, la sécurité, ou la tranquillité publique.**

Il concerne donc spécifiquement les terrains de camping et les risques naturels pouvant menacer la sécurité des occupants.

L'article R. 443-10 du Code de l'urbanisme constitue l'un des moyens d'action privilégiés du maire en matière de réglementation du camping.

La jurisprudence a précisé le cadre d'intervention du maire et les modalités de son action.

Lorsqu'il délivre une autorisation d'aménager un camping sur le fondement de cet article, le maire ne peut simplement subordonner cette autorisation à la protection des abords du camping contre une crue sans donner d'autres précisions. En effet, il doit également **définir quels seront les travaux nécessaires à la protection** contre les eaux (C.A.A. de Lyon, 19 avril 1994, M. Starace).

Le juge exerce **un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en cas d'autorisation délivrée par le maire** (autorisation tacite en l'espèce d'aménager un terrain de camping pendant la saison estivale dans un terrain situé dans le champs de la crue centennale et dans une zone à haut risque : T.A. de Lyon, 19 juin 1996, Préfet de l'Ardèche, n° 9504881).

De même, une autorisation d'aménager un terrain situé dans un champ d'inondation d'une crue centennale peut ne pas être délivrée alors même qu'aucune crue grave n'avait été enregistrée au cours de la période durant laquelle l'exploitant désirait ouvrir. Le risque prévisible justifie les restrictions, les interdictions du maire. De

plus si des prescriptions spéciales ne peuvent être suffisantes pour assurer la sécurité des occupants l'autorisation doit être annulée (T.A. de Lyon, 3 juill. 1996, Préfet de l'Ardèche).

L'autorité compétente peut, par ailleurs, sur le fondement de l'article R. 443-10 du Code de l'urbanisme, imposer des prescriptions, des restrictions à l'exploitation des terrains de camping au moment de leurs créations. De plus, si les circonstances de fait ou de droit évoluent, l'autorité compétente pourra également modifier ces prescriptions pour tenir compte de cette évolution. L'existence d'un droit acquis définitif d'exploitation ne fait pas obstacle à ces modifications qui sont justifiées par la sécurité publique (T.A. de Strasbourg, 31 déc. 1997, Sté Burghard).

## II. - RÈGLES A RESPECTER LORS DU FONCTIONNEMENT : LES POUVOIRS DE POLICE

**L'autorisation d'aménager un terrain de camping** régulièrement délivrée est réputée permanente et **induit des droits acquis** qui ne sauraient être remis en cause (en principe) au cours de l'exploitation du terrain. Cette affirmation doit toutefois être nuancée.

Au terme de l'article R. 480-7 du Code de l'urbanisme, le **non-respect des prescriptions** de sécurité contenues dans l'autorisation d'aménager peut entraîner la **fermeture temporaire du terrain et l'évacuation des occupants**.

La fermeture temporaire peut durer jusqu'à la réalisation des prescriptions destinées à assurer la sécurité des occupants du camping (C.A.A. de Lyon, 8 nov. 1994, M. Yves Tachet).

Par ailleurs, l'exploitation de terrains de camping reste soumise à des textes de portée générale et notamment ceux concernant les pouvoirs de police du maire. Il est vrai que le maire a des responsabilités en matière de police (article L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du Code des collectivités territoriales). Dès lors il arrive fréquemment qu'un maire interdise le camping et le stationnement de caravanes en raison notamment des risques d'inondations.

Le juge vérifiera qu'il n'existait pas de mesures de police moins contraignantes afin d'assurer la sécurité publique (C.E., 17 mars 1997, Cne de Pierrelongue c. sociétés "Camping les Castors" et "JMC Loisirs").

Au surplus, la **carence du maire** à faire usage de ses pouvoirs de police peut constituer une faute et engager la **responsabilité de la commune**. La responsabilité de la commune serait engagée alors même que le préfet aurait également commis une faute en ne délimitant pas les zones de risques (C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres).

**Le préfet dispose également de certains pouvoirs de police**. Il peut, selon l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, **aggraver la réglementation nationale du camping** et notamment en interdisant le camping le long des rivières à risques où dans certaines zones (C.E., 24 janv. 1968, Fédération française de camping et de caravaning et association touristique des cheminots, *Rec.*, p. 52, *D.* 1968, p. 204, concl. Fournier).

Au terme de l'article 4 du décret du 9 février 1968 modifié, le préfet peut imposer aux gestionnaires de terrains de camping situés en zone submersible des **normes de fonctionnement**. Ces normes, prises après avis de la commission départementale de l'action touristique, peuvent aller jusqu'à la fermeture périodique des terrains (pendant les périodes de crues) (C.E., 18 mai 1998, S.A.R.L. River caravaning et autres).

Le préfet, lorsqu'il régleme l'ouverture de terrains de camping dans une zone à risques (limitation de l'ouverture à certaines périodes de l'année) par le biais de mesures de police, doit inviter les **exploitants concernés à présenter leurs observations écrites** (décret du 28 novembre 1983). De simples réunions d'information ne peuvent répondre à l'exigence de ce décret (C.A.A. de Marseille, 8 déc. 1998, S.A.R.L. Amat).

En effet, cette mesure doit être motivée. Or la simple référence à l'existence d'un P.E.R. (aujourd'hui P.P.R.) sur les terrains concernés ne constitue pas une motivation suffisante sur les choix des dates d'ouverture (même arrêt et C.A.A. de Marseille, 8 déc. 1998, S.A.R.L. Heaven).

Le préfet peut également agir à la place de l'autorité municipale. Plusieurs cas de figure sont à envisager.

En cas de **carence du maire** dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale, le **préfet** pourra, après mise en demeure adressée au maire et restée sans effet dans le délai fixé, **prendre des mesures relatives à la sécurité publique** (par exemple une interdiction provisoire d'installation de tentes, caravanes dans l'attente d'une révision du plan d'occupation des sols destinée à garantir la sécurité publique : C.E., 31 janv. 1997, S.A.R.L. Camping les Clos).

Toutefois, dans ce cas de figure, le préfet ne peut prononcer la fermeture définitive d'un camping (en raison des risques d'inondations) sans motiver son arrêt conformément à la loi du 11 juillet 1979.

Dès lors, en l'absence d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, le préfet ne pourrait légalement prendre cette décision qu'après que les exploitants du camping aient été invités à présenter leurs observations (article 8 du décret du 28 novembre 1983) (C.E., 16 oct. 1998, Épx Bressange et S.A.R.L. Camping du moulin des ramades).

Lorsque le **maintien de l'ordre** est **menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes**, le **préfet peut** et doit, par arrêté motivé, **se substituer aux maires** dans l'exercice de leurs pouvoirs de police sans être tenu d'effectuer préalablement une mise en demeure (T.A. de Montpellier, 30 juill. 1996, Sté Loisirs 2000 et autres).

La décision de police qui limite les périodes d'ouverture d'un camping n'a pas à être prononcée en suivant la même procédure que celle concernant la délivrance de l'autorisation d'ouverture. Dès lors le préfet peut limiter les périodes d'ouverture sans avoir à consulter la commission départementale de l'action touristique (même arrêt).

Le juge **contrôle le caractère proportionné ou non de la mesure au regard des risques** (une mesure n'étant légale que si elle est nécessitée par la nature et la gravité de la menace). Une fermeture de camping peut donc être légale si aucune autre mesure de protection n'avait été assez efficace pour protéger les terrains (C.A.A. de Marseille, 10 déc. 1998, M. Arnaud).

### III. - NOUVEAU RÉGIME ISSU DE L'ARTICLE L. 443-2 DU CODE DE L'URBANISME

Afin de compléter les nombreux textes analysés précédemment, le législateur a ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 443-2 (loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et son décret d'application n° 94-614 du 13 juillet 1994).

Ce texte permet d'imposer des prescriptions afin d'assurer la sécurité des campeurs. Ses prescriptions s'appliquent aux nouveaux terrains soumis à autorisation mais également aux terrains existants.

#### A. - Comment s'effectue la délimitation des zones soumises à un risque naturel prévisible ?

L'article 2 du décret du 13 juillet 1994 a introduit dans le Code de l'urbanisme un nouvel article R. 443-8-3. Cet article permet de faire jouer l'article L. 443-2 du Code de l'urbanisme. En effet, l'article R. 443-8-3 reprend l'obligation légale de **définition par le préfet des zones soumises à un risque naturel prévisible**. Cette délimitation est un **préalable** essentiel à la mise en place **des prescriptions de sécurité**.

Le préfet doit donc recenser les zones concernées puis les qualifier de zone à risque par un arrêté.

#### Quelles sont les zones concernées par cette délimitation ?

L'article R. 443-8-3 précise que ces zones comprennent notamment (la référence au décret n'étant pas limitative) les communes mentionnées à l'article 2 du décret du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs.

Il s'agit principalement :

- des communes où un P.P.R. a été établi ;
- des anciennes zones de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme ;
- des communes exposées à un risque d'éruption volcanique.

Dès lors, la Cour Administrative d'Appel de Paris a reconnu la légalité d'une délimitation de zone effectuée par le préfet, dans les conditions de l'article L. 443-2 pour un terrain situé sur un territoire soumis à des risques d'inondation de type A dit de grand écoulement.

Le juge exerce un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la délimitation effectuée** (C.A.A. de Paris, 1<sup>er</sup> déc. 1998, S.A. Daugeron Caravaning).

Les personnes intéressées (gérants de camping en particulier) peuvent demander au préfet de procéder à cette délimitation.

Cette délimitation entraîne certaines conséquences quant à la délivrance des autorisations d'occupation du sol. En effet dans les zones ainsi délimitées l'autorisation d'aménagement de terrains de camping et de stationnement de caravanes ne pourra être obtenue de façon tacite (article R. 443-7-2 du Code de l'urbanisme).

#### **B. - Quelle est la procédure d'établissement des prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation ?**

L'autorité compétente pour fixer les prescriptions prévues par la loi est la **même que celle qui délivre les autorisations d'aménagement des terrains de camping** et de stationnement de caravanes à savoir :

- le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé ;
- le préfet dans les autres communes.

L'autorité compétente doit consulter obligatoirement le propriétaire et l'exploitant du camping avant de fixer les prescriptions. Le texte prévoit également la consultation de la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité ainsi que celle de la commission consultative départementale de l'action touristique.

Lorsque l'autorité compétente n'est pas le préfet, elle doit lui transmettre les prescriptions qu'elle propose (sur lesquelles le préfet donnera un avis motivé). De même, en cas de carence du maire, le préfet peut se substituer pour fixer les prescriptions nécessaires après avoir adressé une mise en demeure restée sans effet (il en ira de même lorsqu'il jugera insuffisantes les prescriptions établies par le maire).

Le cahier de prescriptions comporte quatre parties (arrêté du 6 février 1995) :

- l'information générale et administrative relative au terrain ainsi que les consignes d'exploitation ;
- les mesures d'information des occupants des terrains ;
- les prescriptions d'alerte ;
- les prescriptions d'évacuation.

Les articles 4, 5 et 6 du décret du 13 juillet 1994 énumèrent les principales mesures qui peuvent, sur ce fondement, être mises à la charge de l'exploitant d'un terrain de camping. Ces prescriptions doivent être adaptées à la nature ainsi qu'à la gravité des risques auxquels les terrains se trouvent exposés.

Lorsque les prescriptions ont été arrêtées par l'autorité compétente, elles doivent être notifiées au propriétaire, à l'exploitant (ainsi qu'au maire ou au préfet selon qu'il était ou non l'autorité compétente).

L'exploitant devra mettre en œuvre ces prescriptions dans le délai prévu par l'autorité compétente. Faute de quoi, il pourrait être sanctionné.

### C. - Quelles sont les sanctions applicables en cas d'inobservation des prescriptions ?

Des visites de contrôle périodiques vérifieront l'application des prescriptions sur les terrains. Le nouvel article R. 443-8-4 du Code de l'urbanisme prévoit **qu'en cas d'inexécution** (totale ou partielle) des prescriptions fixées par l'autorité compétente, celle-ci pourra ordonner la **fermeture temporaire de terrain, l'évacuation** des occupants jusqu'à ce que les prescriptions soient exécutées.

Le préfet peut, dans cet exercice, se substituer au maire en cas de carence de celui-ci, après une mise en demeure restée sans effet.

Cette sanction a déjà été appliquée de façon originale par le Tribunal de grande instance d'Annecy (T.G.I. d'Annecy, 13 août 1996, préfet de la Haute Savoie). Un exploitant n'ayant pas réalisé les travaux prescrits par le maire malgré plusieurs mises en demeure, le préfet a pu se substituer au maire et ordonner la fermeture du camping par arrêté. L'exploitant ne respectant pas cet arrêté, le préfet saisit en référé le T.G.I. qui prononça l'expulsion de l'exploitant et des occupants du camping sous astreinte.

### BIBLIOGRAPHIE :

- H. JACQUOT, "Camping" in *Dalloz Action Urbanisme* 1998, p. 73 et s.
- E. LE CORNEC, "Le maire face aux risques du camping", *Études foncières*, n° 76, sept. 1997, p. 12 et s.

## FICHE 4-3 : INONDATIONS

### TEXTES

- **Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais.**
- **Loi n° 92-1 du 3 janvier 1992 sur l'eau (J.O., 4 janvier 1992).**
  
- **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, Titre II (J.O., 3 février 1995).**
  
- **Code de l'urbanisme - article R. 111-3 (aujourd'hui abrogé) :**

"La construction sur des terrains exposés à un risque, tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches, peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales.

Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral pris après consultation des services intéressés et enquête dans les formes prévues par le décret n° 59-701 du 6 juin 1959 relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et avis du conseil municipal".
  
- **Code de l'urbanisme - article R. 111-2 :**

"Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique".
  
- **Code rural - article 110 à 122-2.**
  
- **Code du Domaine Public fluvial - articles 55 à 61, dispositions spéciales à la Loire et ses affluents.**
  
- **Décret n° 93-1186 du 21 octobre 1993 pris pour l'application de l'article 31 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (J.O., 23 octobre 1993).**
  
- **Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, (J.O., 11 octobre 1995).**
  
- **Circulaire du 22 juillet 1993 relative aux risques d'inondation.**

- Circulaire du 24 janvier 1994 "Intérieur, Équipement, Environnement" : prévention des inondations et gestion des zones inondables.
- Circulaire n° 3400/SG du 2 février 1994 relative aux dispositions à prendre en matière de maîtrise de l'urbanisation dans les zones inondables.
- Circulaire n° 94-69 du 16 août 1994 relative à la prévention des inondations provoquées par les crues torrentielles.
- Circulaire du 17 août 1994 "Intérieur, Environnement, Agriculture" relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation (B.O., NOR : INTB 9400227C).
- Circulaire interministérielle du 22 mars 1995 relative au plan Loire grandeur nature et à la prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme.
- Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables (non parue au J.O.).

## JURISPRUDENCE

### I. - MESURES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS

#### A. - Entretien des cours d'eaux et travaux de défense contre les inondations

- C.E., 2 mars 1984, Syndicat intercommunal de l'Huveaune Ville de Marseille, *Rec.*, p. 93, *D*, I. R., 1984, 27 :

"[...] Cons. qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, **l'État et les communes n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux** ; qu'il ressort au contraire des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection **incombe aux propriétaires intéressés** ; que toutefois, la **responsabilité des collectivités** peut être engagée **lorsque les dommages** subis ont été **provoqués ou aggravés [...] par une faute commise par l'autorité administrative** dans l'exercice de la mission qui lui incombe, en vertu des articles 103 et suivants du Code rural, d'exercer la police des cours d'eau non domaniaux et de prendre toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux ; [...]"

Voir également :

- C.E., 9 fév. 1972, Sté industrielle de tous articles plastiques, *Rec.*, p. 126.
- C.E., 23 fév. 1973, Tomine, *Rec.*, p. 168.
- C.A.A. de Nantes, 10 avril 1991, M. et Mme Bourel, *C.J.E.G.*, mars 1992, p. 123.

- C.A.A. de Paris, 16 décembre 1997, M. Jobin, n° 96PA01608 :

"Cons. [...] que le tronçon de **mur** que les époux Jobin ont fait construire en septembre 1991 le long du ru de la Bécotte est implanté dans le cours dudit ru sur la majeure partie de sa longueur et **provoque un**

**rétrécissement de la largeur de cours d'eau** à cet endroit ; que dès lors, il était susceptible en raison des caractéristiques de son implantation d'intéresser le régime ou le mode d'écoulement des eaux ; que, dans ces conditions, il **ne pouvait être construit sans autorisation préalable** du préfet en application des articles 103 et 107 du Code rural précité ; qu'il ressort également des pièces du dossier qu'en raison de cette implantation, le mur litigieux était susceptible de préjudicier à l'écoulement des eaux ; qu'il suit de là que, par l'arrêté du 24 janvier 1992 susvisés, le préfet de Seine-et-Marne a pu légalement enjoindre à M. Jobin de démolir le tronçon de mur litigieux ; [...].

Voir également :

- C.E., 29 avril 1998, M. Nold, n° 90657.

#### B. - Quelle est la fonction du service d'annonce des crues ?

• C.E., 23 février 1973, Tomine, *Rec.*, p. 168 :

"Cons. [...] que ces circonstances ne sauraient engager la responsabilité de l'État, qui **n'est légalement tenu ni de créer un service d'annonce des crues ni d'assurer la protection des riverains d'un cours d'eau domanial contre l'action naturelle des eaux** ; [...]."

## II. - AUTORITÉS DE POLICE ET PRÉVENTION DES INONDATIONS

#### B. - Quels rôles doivent assumer les autorités de police agissant au titre des polices de l'urbanisme ?

• C.E., 23 décembre 1994, M. Peissik, *Rec.*, *Tables*, p. 1255, *B.J.D.U.* 2/1995, p. 141, concl. P. Frydman, obs., L. Touvet :

"[...] Cons., d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que, si le terrain d'implantation susmentionné était exposé à un risque d'inondation, **les plans au vu desquels le permis attaqué a été délivré prévoient que la construction doit être édifiée, pour parer précisément à un tel risque**, sur un vide sanitaire d'une hauteur de 1,1 mètre, ayant pour effet de placer le plancher habitable ainsi que le sol du garage à plus de 40 cm au-dessus du niveau des plus hautes eaux enregistré jusqu'alors ;

Cons. que, compte tenu des éléments sus-indiqué, **le maire** de Beaumont-en-Véron, en n'assortissant pas le permis attaqué de conditions supplémentaires, **n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ni commis une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation** ; [...]."

Voir également :

- C.E., 31 oct. 1986, Sté EMCO, n° 56.612 et 56.737.

- C.E., 22 fév. 1989, Époux Faure Margerit, Blanc et Chaldival, n° 82.298.

- C.E., 9 avril 1993, M. Mentzler, *Rec.*, p. 136.

- T.A. de Versailles, 11 avril 1995, M. Ziltener, n° 94.2992.

- C.A.A. de Bordeaux, 8 fév. 1996, Mme Miquel, n° 95BX00049 et 95BX00086.

• C.E., 26 juin 1996, M. Iogna et autres, *B.J.D.U.* 4/1996, p. 259, concl., L. Touvet :

"[...] Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que le **terrain** faisant l'objet des permis de construire litigieux ainsi que les terrains voisins et ceux situés en aval, sont **exposés à des risques d'inondation** dus au torrent "le Charbonnet" sujet à des crues violentes ; que dès lors, et alors même que le terrain d'implantation du projet n'était pas compris dans une zone de risque d'inondation délimitée dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article R. 111-3 précité, **la construction projetée ne pouvait être autorisée qu'à la condition que son implantation permette d'assurer les opérations de curage**

**nécessaires** et que notamment soit maintenu sur chacune des berges du torrent un passage suffisant pour les engins de déblaiement ; **qu'en accordant les permis de construire litigieux, sans les assortir sur ce point de prescriptions spéciales**, et en autorisant la construction à moins de quatre mètres de la berge du torrent, le passage étant de surcroît, réduit par l'existence de balcons à deux mètres du sol, **le maire de Bourg-Saint-Maurice a entaché ses arrêtés d'une erreur manifeste d'appréciation** ; [...].

• **C.A.A. de Marseille, 15 septembre 1998, Mme Mazin, n° 97MA00809 et 97MA00835 :**

"[...] Cons. que le **terrain** d'implantation du projet de Mme Mazin est **situé sur les berges de la rivière** le "Brégoux" sujet à des crues violentes ; [...] que si le **projet prescrit**, pour parer au risque d'inondation, la **surélévation du plancher** de la construction d'un mètre par rapport au niveau du terrain, cette **prescription n'est pas suffisante**, compte tenu des éléments sus-indiqués, pour exclure tout risque pour la sécurité publique ; que, dans ces conditions, **le maire d'Aubignan, en délivrant le permis litigieux, a commis une erreur manifeste d'appréciation** dans l'application des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ; [...]."

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 11 mai 1999, Cne de Vaison-la-Romaine, n° 95LY01087.

• **T.A. de Marseille, 5 décembre 1996, Préfet du Vaucluse c. Commune de Caderousse, n° 953359 :**

"[...] Cons. que dans les zones inondables, l'atteinte à la sécurité publique que les dispositions de l'article R. 111-2 visent à prévenir peut résulter soit du **danger auquel sont exposés les occupants d'une construction, lequel s'apprécie en tenant compte de la nature et de l'importance du risque d'inondation**, des conditions d'intervention des services de secours et de la conception du projet de construction eu égard aux prescriptions spéciales dont il est, le sas échéant, assorti, soit, encore, de l'aggravation que peut entraîner, eu égard à sa situation, la présence de la construction projetée sur les conséquences d'une crue pour les constructions existantes situées en amont ou en aval ; [...]."

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 24 mars 1998, Mme Massa, n° 95LY00217.

- C.A.A. de Marseille, 2 mars 1999, M. Allegre, n° 97MA01565.

- T.A. de Marseille, 3 juin 1999, Préfet du Vaucluse c/ Cne de Violes, n° 95-1979.

### III. - MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE D'INONDATION

#### A. - Quels sont les fondements de la responsabilité du service d'annonce des crues ?

• **C.E., 22 juin 1987, Ville de Rennes, Rec., p. 223 :**

"[...] Cons. que la **ville de Rennes ne saurait s'exonérer de la responsabilité** qu'elle a encourue dans l'exercice de la mission de prévention des inondations qui lui incombe en vertu du Code des communes **en invoquant les fautes qu'aurait commises le service d'annonce des crues mis en place par l'État en tardant à informer les services municipaux de la montée des eaux** ; [...]."

Voir également :

- C.E., 28 fév. 1986, Cne du Vernet, n° 42.258 :

### B. - Quelle est la responsabilité des autorités chargées de la sécurité publique ?

#### • C.E., 14 mai 1986, Commune de Cilaos, *Rec., Tables*, p. 426, 707, 716 :

"Cons. [...] qu'ainsi, alors même que l'accident s'est produit sur un chemin départemental et que la police de la circulation sur ce chemin départemental, situé en dehors de l'agglomération communale, relevait de la compétence du préfet, **il appartenait au maire d'user des pouvoirs de police qu'il tient pour prévenir des accidents susceptibles d'être entraînés par les pluies torrentielles** sur le territoire de la commune ; qu'en ne prenant pas les mesures nécessaires pour empêcher les enfants de quitter le collège d'enseignement secondaire afin de rejoindre leur domicile par leurs propres moyens, alors qu'il ne pouvait ignorer que le 10 mars 1973 était un jour de sortie pour les internes de l'établissement, qu'il savait que le service de ramassage scolaire était interrompu et qu'il devait connaître les dangers auxquels s'exposeraient les enfants qui emprunteraient le chemin départemental 241, le **maire a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune** ; [...]"

Voir également :

- C.E., 11 mai 1960, Cne du Teil, *Rec.*, p. 306.
- C.E., 13 juill. 1968, Jouan et entreprise Razel frères, *Rec.*, p. 1101.
- C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres, *D.* 1998, 11, note Schaegis, *Droit Administratif*, juillet 1997, p. 5, concl. Erstein, *Petites Affiches*, 14 nov. 1997, note F. Mallol.

### C. - Quelle responsabilité peut-être engagée à l'occasion de travaux ou d'ouvrages publics ?

#### • C.E., 27 mars 1987, Société des grands travaux de Marseille, n° 59.039 :

"Cons. [...] qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise, que **l'inondation** dont les propriétaires des zones maraîchères ont été victimes est exclusivement **imputable à la conjonction exceptionnelle d'une pluviosité d'une extrême intensité**, d'une crue importante de la Garonne et d'une marée particulièrement forte, conjonction qui doit être assimilée à un cas de force majeure ; qu'il ne résulte pas, par ailleurs, de l'instruction que **ni les travaux de construction de la station de relevage sur le canal de la Jallère, ni les moyens mis en œuvre par la communauté urbaine de Bordeaux pour obtenir le retrait des eaux aient aggravé les dommages** ; que, par suite, la société des grands travaux de Marseille, par la voie de l'appel principal, et la communauté urbaine de Bordeaux, par la voie de l'appel provoqué, sont fondées à demander l'annulation du jugement attaqué et le rejet, pour la première, des conclusions présentées en première instance par la communauté tendant à être garantie et, pour la seconde, de la demande présentée par le GAEC du Petit-Vermeney devant le tribunal administratif ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Nancy, 3 déc. 1998, Syndicat intercommunal pour l'assainissement agricole du bas pays de Béthune, n° 94NC01656.

#### • C.A.A. de Bordeaux, 3 avril 1995, Consorts Boyer et autres, n° 94BX00378 :

"[...] Cons. qu'il résulte de l'instruction que **le fossé d'évacuation** des eaux pluviales qui longe la voie ferrée puis la route nationale n° 113, et **dont l'État ne conteste pas que l'entretien lui incombe**, était, avant l'inondation du 19 septembre 1989, **encombré de végétation** et comportait des buses obstruées ou mal disposées ; que le mauvais état de ce fossé doit être **regardé**, en l'absence de toute contestation sérieuse, **comme la cause déterminante de l'inondation des propriétés** des époux Boyer et des époux Guiot, qui sont situées en bordure de cet ouvrage public à l'égard duquel les intéressés ont la qualité de tiers ; qu'en l'absence de toute faute des victimes **l'État doit être déclaré responsable de la totalité des conséquences dommageables de l'inondation de ces propriétés** ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 22 déc. 1998, Ministre de l'aménagement du territoire de l'équipement et des transports, n° 95LY00930.
- C.A.A. de Bordeaux, 4 fév. 1999, Cne de Lunel, n° 95BX00462.

#### IV. - CAUSES D'EXONÉRATION

##### A. - Force majeure

- C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres, *D.* 1998, 11, note Schaegis, *Droit Administratif*, juillet 1997, p. 5, concl. Erstein, *Petites Affiches*, 14 novembre 1997, note F. Mallol :

"Cons. [...] qu'ainsi, et quelle que soit la violence de la crue à l'origine de la catastrophe du 14 juillet 1987, dont la cause était identique à des inondations précédemment constatées, **l'événement à l'origine des dommages subis par les demandeurs n'était pas imprévisible et ne peut, dès lors, être assimilé à un cas de force majeure ; [...]**".

Voir également :

- C.E., 2 oct. 1987, Cne de La Bastide-Clairence, *Rec., Tables*, p. 992.

##### B. - Faute de la victime

- C.E., 30 décembre 1998, M. Guion, n° 187173 :

"[...] Cons. qu'il résulte des pièces soumises aux juges du fond que la **situation naturelle des lieux imposait** depuis plusieurs décennies **aux propriétaires et exploitants** des parcelles en cause **de protéger ces terres contre les inondations** ; que, dès lors, la cour n'a pas dénaturé les faits de l'espèce en estimant que les **requérants avaient accru le risque d'inondation en s'abstenant de prendre de telles mesures** et, notamment, d'entretenir un bassin de filtration des eaux situé en amont de leur fonds ; que, par cette abstention, les **requérants ont commis une imprudence** dans l'appréciation des risques justifiant qu'une part de responsabilité soit laissée à leur charge ; qu'en **qualifiant ce comportement de faute** et en opérant un tel partage de responsabilité, la cour n'a pas donné aux faits ainsi énoncés une qualification juridique erronée ; [...]"

Voir également :

- C.E., 22 juin 1987, Ville de Rennes, *Rec.*, p. 223.
- C.E., 27 nov. 1987, Sté provençale d'équipement, *R.F.D.A.*, 1987, p. 384.
- C.E., 23 janv. 1991, Cne de Vitrolles, *Rec., Tables*, p. 1199.
- C.A.A. de Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères, n° 91BX00268.

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Chaque année, de façon récurrente, les inondations surviennent en différents points du territoire occasionnant de sévères dommages aux personnes et aux biens.

Généralement les catastrophes meurtrières sont le résultat de conditions météorologiques exceptionnelles avec des pluies d'une extrême violence et d'une longue durée.

Toutefois, l'intervention de l'homme, les constructions dans les zones à risques à des fins économiques constituent autant de facteurs supplémentaires susceptibles d'aggraver les effets d'une inondation.

Malgré le caractère imprévisible, parfois même inéluctable de certaines inondations, des mesures de prévention doivent être prises associant depuis longtemps l'État, les communes et les propriétaires privés.

Les autorités de police doivent intervenir afin de maintenir la sécurité publique. Cette intervention est essentielle dans le domaine de l'urbanisme puisque la délivrance des autorisations de construire doit prendre en compte l'existence de ces risques d'inondation.

### I - MESURES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS

#### A. - Entretien des cours d'eau et travaux de défense contre les inondations

En principe ni l'État ni les communes ne sont obligés d'assurer la protection des propriétés contre l'action naturelle des eaux à la place des propriétaires (T.A. de Montpellier, 19 janv. 1994, M. Dunyach).

En vertu de l'article 114 du Code rural, l'entretien des cours d'eau non domaniaux est une **obligation des propriétaires riverains**, lesquels sont tenus à un curage (rétablissement du cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelle) et à un entretien (élagage, enlèvement des débris) régulier de la rive.

Par ailleurs, si l'entretien des cours d'eau domaniaux est à la charge de l'État (ou du gestionnaire ou concessionnaire lorsque le cours d'eau a été transféré ou concédé), ses obligations se limitent à assurer le libre écoulement des eaux. Il n'a pas à assurer de protection contre l'action naturelle des eaux.

Les **propriétaires doivent donc assumer la charge des ouvrages de protection contre les inondations** sur les cours d'eau domaniaux ou non domaniaux (C.E., 2 mars 1984, Synd. intercommunal de l'Huveaune). Ces obligations résultent d'une loi ancienne : celle du 16 septembre 1807 relative aux dessèchements des marais qui prévoit que "les travaux d'endiguement entrepris sur les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables pour assurer la défense des propriétés riveraines sont à la charge des propriétaires intéressés" (C.E., 17 mai 1946, Ministre des travaux public c. Cne du Vieux Boucau, *Rec.*, p. 135, *Sirey*, 1947, III, p. 9). Ce texte ancien est toujours cité par la jurisprudence actuelle (C.A.A. de Nantes, 10 avril 1991, M. et Mme Jacques Bourel et mutuelle assurance des instituteurs de France).

Les propriétaires riverains **doivent supporter les dépenses dans la proportion de leurs intérêts aux travaux** (curage des cours d'eau ...). Dans ce domaine, le préfet est l'autorité compétente et doit prendre les dispositions nécessaires pour l'exécution des règlements et usages locaux relatifs aux cours d'eau. Le maire ne pourrait ordonner ce curage en l'absence d'urgence ou de péril imminent (C.E., 22 avril 1970, Duhaze).

Le rôle des collectivités locales n'est pas pour autant négligeable. Elles **peuvent ainsi intervenir quelque soit le régime juridique des cours d'eau** (non domaniaux, appartenant au domaine public fluvial ou maritime...) grâce à l'article 31 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et du décret n° 93-1182 du 21 octobre 1993 pris pour son application afin "d'entreprendre tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence".

Lorsque les collectivités réalisent les travaux, elles peuvent faire participer financièrement les propriétaires intéressés par les travaux entrepris.

**L'intervention des propriétaires est réglementée et notamment l'exécution de travaux dans le lit des cours d'eau est subordonnée à une autorisation de l'administration.** Cette autorisation est délivrée par le préfet.

En effet, au terme de l'article 103 du Code rural, le préfet peut prendre toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux. Le préfet, lorsqu'il délivre les autorisations d'ouvrages sur des cours d'eau, doit vérifier que les ouvrages et travaux n'aggravent pas les risques d'inondations, ne modifient pas les conditions de sécurité des zones habitées, ne perturbent pas le libre écoulement des eaux (C.A.A. de Paris, 16 déc. 1997, M. Jobin).

Une autorisation peut donc être révoquée ou assortie de prescriptions nouvelles afin de prévenir les inondations (C.E., 11 déc. 1996, Assoc. de défense de l'environnement Orangeois, du patrimoine naturel, historique et du cadre de vie, n° 173212).

Le juge vérifiera que le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il a délivré l'autorisation (C.E., 29 avril 1998, M. Nold).

Les travaux de curage d'un cours d'eau non domanial entrepris pour un motif d'intérêt général ont le caractère de travaux publics (C.A.A. de Nantes, 10 avril 1991, M. et Mme Jacques Bourel et mutuelle assurance des instituteurs de France).

Il en est de même concernant les travaux de curage des cours d'eau qui auraient été mis à la charge des riverains et exécutés d'office en cas de carence de ceux-ci.

### **B. - Quelle est la fonction du service d'annonce des crues ?**

En vertu des articles L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du Code des collectivités territoriales le **maire a l'obligation de prévenir la population de la montée des eaux.**

Afin d'aider les maires dans l'exercice de leur mission de prévention des inondations, l'État assure une alerte météorologique auprès des communes sur la base d'informations que lui communique Météo France.

Sur les principaux cours d'eau, il organise sans obligation légale (C.E., 23 fév. 1973, Ministre de l'équipement et du logement c. Sieur Tomine) une annonce des crues lorsque cela est faisable, utile et que la pérennité du service peut être assurée.

Les modalités d'organisation sont définies par deux arrêtés du 27 février 1984 (mis à jour en 1997).

C'est le préfet qui est responsable de l'organisation de l'annonce des crues par l'État dans le département. Il s'appuie sur le service d'annonce des crues et le service de protection civile chargé d'alerter les maires.

## II. - AUTORITÉS DE POLICE ET PRÉVENTION DES INONDATIONS

### A. - Quelles sont leurs obligations concernant le maintien de la sécurité publique ?

La protection contre les dangers d'inondations constitue l'un des objets de la police générale municipale. Les inondations sont comprises dans le champ d'application de l'article L. 2212-2, 5° du Code des collectivités territoriales au terme duquel le maire doit, par le biais de mesures convenables, prévenir les risques naturels (Voir fiche 3-1).

De plus, lorsque l'ampleur de l'inondation risque de dépasser les capacités de la commune celle-ci doit, en vertu du même article, provoquer l'intervention de l'administration supérieure : le préfet.

Cette prévention passe par la signalisation des risques, l'information des crues (grâce notamment au service d'annonce des crues). Le maire peut également prescrire l'établissement d'une carte de zones submersibles.

D'autre part les mesures convenables, envisagées par l'article L. 2212-2, 5° du Code des collectivités territoriales, peuvent correspondre à la réalisation de digues, de barrages.

En cas de dangers graves ou imminents, et selon l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales, le **maire doit prescrire l'exécution de mesures de sûreté exigées par les circonstances**. Il devra également prévenir le préfet des mesures qu'il a prises (même article).

Au terme de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, le préfet doit également intervenir en se substituant au maire **en cas de carence** de celui-ci après une mise en demeure restée sans effet. Il aura de même la possibilité d'agir à la place de l'autorité municipale, sans mise en demeure préalable, lorsque plusieurs communes limitrophes sont concernées par le danger.

### B. - Quels rôles doivent assumer les autorités de police agissant au titre des polices de l'urbanisme ?

Selon l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme (aujourd'hui abrogé par le décret du 5 octobre 1995 et remplacé par les P.P.R.) le préfet devait délimiter des zones à l'intérieur desquelles les terrains étaient exposés notamment aux risques d'inondations. Ce risque lié aux inondations pouvait également concerner des terrains exposés aux inondations dues aux eaux de ruissellement (T.A. de Versailles, 11 avril 1995, M. Ziltener). Les constructions sur les terrains concernés pouvaient être subordonnées à des conditions spéciales.

Le conseil municipal, lors de l'élaboration du plan d'occupation des sols, devait prendre en compte cette délimitation du préfet en attribuant aux terrains concernés un classement comportant des sujétions au moins équivalentes à celles édictées par l'arrêté (C.E., 9 avril 1993, M. Mentzler).

Toutefois **lorsque la demande de permis avait suffisamment pris en compte un risque naturel**, le maire pouvait **accorder** le permis **sans** devoir l'assortir de **conditions supplémentaires** alors même que le terrain concerné se trouvait dans une zone à risque délimitée par le préfet (C.E., 23 déc. 1994, Ministre de l'équipement c. Peissik : en l'espèce le pétitionnaire avait prévenu les risques d'inondations avec une marge de sécurité suffisante).

Cette jurisprudence reste valable sous l'empire du P.P.R. qui s'est substitué au périmètre de risques de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, la responsabilité de l'État peut être engagée en l'absence de délimitation d'une zone de risque par le préfet sur des terrains exposés à des risques d'inondations, alors que le préfet ne pouvait ignorer le caractère capricieux du cours d'eau (C.A.A. de Bordeaux, 8 fév. 1996, Mme Michel).

De plus, si le maire délivre une autorisation sans l'assortir de conditions spéciales alors qu'il avait connaissance du danger, il engagera la responsabilité de la commune même lorsque le préfet n'avait pas délimité la zone en vertu de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme (C.E., 26 juin 1996, M. Iogna et autres). En effet la jurisprudence considère que dans ce cas la faute du maire est distincte de celle du préfet (même arrêt).

Si les prescriptions spéciales imposées par le maire ou le préfet sont insuffisantes par rapport aux risques d'inondations le permis de construire sera annulé (C.A.A. de Marseille, 15 sept. 1998, Mme Mazin).

L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme permet également de **refuser ou d'imposer des prescriptions spéciales à une autorisation de construire si elle est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique** (les inondations étant évidemment concernées).

Cette atteinte à la sécurité publique peut résulter :

- du **danger auquel peuvent être exposés les occupants de la construction** ;

L'appréciation de ce danger dépend : de la nature et de l'importance du risque d'inondation, des conditions d'interventions des équipes de secours, du projet de construction au regard des prescriptions spéciales (T.A. de Marseille, 5 déc. 1996, Préfet du Vaucluse c. Cne de Caderousse). L'autorité compétente doit établir précisément le risque d'inondation, les motifs justifiant l'interdiction ou l'établissement de prescriptions spéciales (T.A. de Marseille, 3 juin 1999, Préfet du Vaucluse c. Cne de Violes).

- de **l'aggravation des risques d'inondation** que les constructions nouvelles sont susceptibles d'entraîner sur celles situées en amont ou en aval (C.A.A. de Lyon, 24 mars 1998, Mme Massa).

Lorsqu'un terrain est situé dans une zone à risques (au sens de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme), le maire ne doit pas commettre d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il examine la demande de permis. Le fait qu'un terrain n'ait pas été inondé depuis longtemps (1935) n'enlève rien au caractère inondable de la zone qui doit faire l'objet de prescriptions spéciales destinées à atténuer les effets d'une éventuelle crue (C.A.A. de Nantes, 2 mars 1999, M. Allegre).

Si les prescriptions sont suffisantes, le permis pourra être régulièrement délivré alors même que le terrain se trouve dans un secteur inondable (C.A.A. de Lyon, 11 mai 1999, Cne de Vaison-la-Romaine : arrêt symbolique puisqu'il concerne la ville de Vaison-la-Romaine lieu de l'inondation tragique de 1992. En l'espèce, les travaux envisagés étaient destinés à réduire le risque d'inondation et faisaient l'objet de prescriptions suffisantes).

### III. - MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE D'INONDATION

Si, *a priori*, les collectivités territoriales ne peuvent être responsables des dommages imputables à l'action de la mer ou des eaux des fleuves (C.E., 17 mai 1946, Ministre des travaux public c. Cne de Vieux Boucau ; C.E., 9 fév. 1972, Sté industrielle de tous articles plastiques) il en est autrement lorsque les dommages résultent d'inondations.

#### A. - Quels sont les fondements de la responsabilité du service d'annonce des crues ?

La création d'un tel service n'est **pas obligatoire pour l'État**. De plus les fonctions que ce service doit assumer ne sont pas aisées à accomplir. Dès lors, une **faute lourde** doit avoir été commise pour que la responsabilité de l'État vis à vis des victimes de l'inondation soit engagée (C.E., 23 fév. 1973, Tomine).

D'autre part, une commune ne peut s'exonérer de sa responsabilité en matière de prévention des inondations en invoquant les fautes commises selon elle par le service d'annonce des crues (C.E., 22 juin 1987, Ville de Rennes c. Cie Rennaise de linoléum et du caoutchouc).

Généralement les communes invoquent un retard, un délai trop long dans la transmission des informations détenues par le service d'annonce des crues afin d'atténuer leur responsabilité. Il est vrai qu'afin d'être utile, le service d'annonce des crues doit logiquement avertir rapidement les communes concernées par le risque.

Toutefois, le Conseil d'État estime qu'un délai, même long, dans la transmission des informations n'établit pas de lien de causalité avec les dommages occasionnés en l'absence de force majeure (C.E., 28 fév. 1986, Cne du

Vernet). La responsabilité du service d'annonce des crues ne peut donc être engagée en raison d'un délai de transmission anormalement long.

### **B. - Quelle est la responsabilité des autorités chargées de la sécurité publique ?**

En principe, la jurisprudence subordonne l'engagement de la **responsabilité de la commune en raison de l'absence de mesures de prévention contre les inondations à la faute lourde** (C.E., 14 mai 1986, Cne de Cilaos).

Il en est de même lorsque le maire intervient sur le fondement de l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales, l'urgence justifiant la nécessité d'une telle faute pour engager la responsabilité de la commune.

Concernant la responsabilité de l'État, celle-ci sera également engagée en cas de faute lourde (C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres).

### **C. - Quelle responsabilité peut être engagée à l'occasion des travaux et ouvrages publics ?**

Si la réalisation de travaux publics est susceptible d'aggraver les conséquences dommageables d'inondations, **le lien de causalité entre les dommages et les travaux doit être établi afin que la responsabilité de la personne publique soit engagée**. En effet la victime, tiers vis à vis des travaux publics, n'a **pas à prouver la faute de la personne publique dès lors que le lien de causalité est établi** (C.A.A. de Nancy, 3 déc. 1998, Syndicat intercommunal pour l'assainissement agricole du bas pays de Béthune).

Par ailleurs, les inondations peuvent voir leurs conséquences aggravées par la présence d'ouvrages publics (que ce soit parce qu'ils ont été mal conçus ou plus généralement parce qu'ils n'ont pas été correctement entretenus).

Deux cas de figure sont envisageables :

- si la présence de l'ouvrage n'a pas aggravé les inondations, l'administration pourra démontrer que les inondations constituent un événement de **force majeure** excluant sa responsabilité (C.E., 27 mars 1987, Sté des grands travaux de Marseille) ;

- il en irait différemment que si le **fonctionnement défectueux de l'ouvrage public** avait aggravé les effets de l'inondation. En effet, la responsabilité de l'État pourrait alors être engagée sur le fondement du **défaut d'entretien normal de l'ouvrage public ou sur celui de la responsabilité pour faute** alors même que l'inondation pouvait revêtir un caractère de force majeure (C.A.A. de Bordeaux, 3 avril 1995, Consorts Boyer et autres).

Lorsqu'un défaut d'entretien d'un ouvrage public communal (insuffisance de celui-ci) est avéré, la responsabilité de la commune sera engagée à l'égard des tiers à l'ouvrage dès lors qu'un lien de causalité sera établi entre la survenance du dommage et le fonctionnement défectueux de l'ouvrage (C.A.A. de Bordeaux, 4 fév. 1999, Cne de Lunel). Cette responsabilité sera engagée, même si le fonctionnement défectueux de l'ouvrage résulte de l'action d'un tiers (C.A.A. de Lyon, 22 déc. 1998, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports : en l'espèce buses obstruées volontairement par un tiers).

#### IV. - CAUSES D'EXONÉRATION DE LA RESPONSABILITÉ

Ces causes d'exonération ne feront l'objet que d'une étude succincte étant analysées plus en détail dans la fiche relative à la responsabilité administrative (fiche 5-3).

##### A. - Force majeure

La force majeure tend à exonérer de toute responsabilité, la personne à qui un dommage pouvait être imputé. Cette force majeure présente certaines caractéristiques : elle doit être **extérieure à la personne** dont la responsabilité est recherchée, **imprévisible et irrésistible** dans ses effets.

En matière d'inondations, la jurisprudence significative concerne la catastrophe du Grand Bornand.

Un jugement du tribunal administratif de Grenoble du 2 juin 1994 avait rejeté les demandes des victimes estimant que la crue revêtait les caractéristiques d'un événement de force majeure.

Toutefois, la Cour administrative d'appel de Lyon n'a pas accepté ce raisonnement. Pour les juges, les sols étant saturés d'eau (en raison de plusieurs semaines de précipitations intenses) l'autorité compétente aurait du intervenir, le danger étant prévisible.

De même la cour s'est référée à l'existence de précédents afin de déterminer le caractère prévisible du phénomène (C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres).

**Recherche des précédents et recul des cas de reconnaissance de la force majeure** sont les caractéristiques actuelles du système en matière d'inondations. La responsabilité des personnes publiques est de plus en plus souvent constatée et notamment depuis l'émergence du principe de précaution qui leur imposent, avec de plus en plus de sévérité, d'anticiper les évolutions futures.

##### B. - Faute de la victime

La faute de la victime permet **d'exonérer partiellement ou totalement l'administration de sa responsabilité**. Les autorisations de construire ne constituent pas une garantie irréfragable contre l'inexistence de risques naturels. Dès lors le pétitionnaire doit prendre en compte l'existence de risques naturels (C.A.A. de Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères). Ainsi, l'installation d'une société dans une zone, dont le pétitionnaire ne pouvait ignorer le caractère inondable constitue une faute de nature à réduire la responsabilité de l'administration qui avait délivré l'autorisation (C.E., 23 janvier 1991, Cne de Vitrolles). De même, un propriétaire qui ne protégerait pas suffisamment son fonds malgré les risques liés à la situation naturelle des lieux commettrait une faute de nature à exonérer partiellement la commune de sa responsabilité (C.E., 30 déc. 1998, M. Guion).

Par ailleurs, la jurisprudence reconnaît qu'une personne qui s'expose sciemment aux risques naturels ne peut prétendre à aucune indemnisation (C.E., 10 juill. 1996, M. Meunier).

#### BIBLIOGRAPHIE :

- B. BARRAQUÉ, "Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée ?", *R.J.E.* 3/1995, p. 433 et s.
- E. LE CORNEC, "Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager", *L.P.A.*, 15 août 1997, n° 98, p. 4 et s.
- J. SIRONNEAU, "Les responsabilités en matière d'inondations et de réparation des dommages", *Droit de l'environnement*, nov. 1998, n° 63, p. 15 et s.
- "Urbanisation dans les zones inondables : des responsabilités de plus en plus partagées", *Droit de l'environnement*, mars 1999, n° 66, p. 13 et s.

## FICHE 4-4 : RISQUES SISMIQUES ET CYCLONIQUES

### TEXTES

- Loi n° 87 565 du 22 juillet 1987 [modifiée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, *J.O.*, 3 février 1995, p. 1843-1844] - article 41 :

"Dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, des règles particulières de construction parasismique ou paracyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments et installations [...]".

- Décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique (*J.O.* du 17 mai 1991, p. 6550).
- Arrêté interministériel du 29 mai 1997 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la catégorie dite "à risque normal" telle que définie par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.
- Arrêté du 15 septembre 1995 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux ponts de la catégorie dite "à risque normal" telle que définie par le décret n° 91-464 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.
- Arrêté du 16 juillet 1992 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la catégorie dite "à risque normal" telle que définie par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique

### JURISPRUDENCE

#### I. - RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

- C.A.A. de Paris, 9 juin 1994, *Compagnie Assurances La Concorde et Mme Marie*, n°s 93PA00764 et 93PA00765 :

"[...] Cons. qu'il résulte de l'instruction que **la population de la Guadeloupe a été avertie**, dès le 13 septembre 1989, "que la tempête tropicale Hugo devrait devenir ouragan et intéresser les petites Antilles à partir du samedi 16 " ; que **cette menace a fait l'objet de diffusions régulières d'avertissements** par la suite ; que la trajectoire du cyclone étant inchangée le 15 septembre, **le préfet de la Guadeloupe a déclenché le plan Orsec Ouragan et mis en vigueur les consignes 1 A** concernant la Guadeloupe et les îles proches et 1 B concernant les îles du Nord et **comportant l'émission de bulletins spéciaux périodiques indiquant le caractère extrêmement dangereux du cyclone** ; que le 16 septembre, le rapprochement du cyclone accompagné de vents compris entre 220 et 260 km/h a

déterminé le préfet de la Guadeloupe à mettre en application **la consigne 2 A avertissant la population de risques dangereux immédiats** ; que les effets dévastateurs du cyclone Hugo ont débuté le 17 septembre à 0 heure ; que dans ces circonstances, **il appartenait à tout propriétaire d'aéronef normalement attentif à la conservation de son bien de prendre les mesures nécessaires** - notamment en le déplaçant hors de la zone atteinte par le cyclone - pour en empêcher la destruction ; qu'en s'abstenant de prendre de telles mesures préventives Mme Marie a, compte tenu du danger présenté par la violence de l'ouragan, commis une imprudence qui est la cause exclusive de la destruction de son appareil ; que, par suite, aucune responsabilité ne peut être imputée à l'État [...].

• C.E., 14 mai 1986, Commune de Cilaos, n<sup>os</sup> 45.296, 45.297, 45.298, 45.299 :

"[...] Cons. qu'aux termes de l'article 97-6° du Code de l'administration communale, alors en vigueur, "la police municipale comprend notamment (...) le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les (...) inondations (...) ; de pourvoir d'urgence à toutes mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu de provoquer l'intervention de l'administration supérieure" ; qu'ainsi, alors même que l'accident s'est produit sur un chemin départemental et que la police de la circulation sur ce chemin départemental, situé en dehors de l'agglomération communale, relevait de la compétence du préfet, il appartenait au maire d'user des pouvoirs de police qu'il tient de l'article précité, pour prévenir des accidents susceptibles d'être entraînés par les pluies torrentielles sur le territoire de la commune ; **qu'en ne prenant pas les mesures nécessaires pour empêcher les enfants de quitter le collège d'enseignement secondaire** afin de rejoindre leur domicile par leurs propres moyens, **alors** qu'il ne pouvait ignorer que le 10 mars 1973 était un jour de sortie pour les internes de l'établissement, **qu'il savait que le service de ramassage scolaire était interrompu et qu'il devait connaître les dangers auxquels s'exposeraient les enfants qui emprunteraient le chemin départemental 241, le maire a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune ;**

Cons. toutefois que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, **l'accident n'est pas seulement imputable à cette carence de l'autorité de police municipale mais également au fait que les responsables du collège d'enseignement secondaire ont laissé les enfants quitter l'établissement sans s'assurer qu'ils pouvaient le faire sans danger en dépit de la situation météorologique et à l'imprudence commise par les victimes** en tentant de franchir un passage de la route submergée par un torrent en crue ; qu'il sera fait une juste appréciation de la responsabilité de la commune en fixant celle-ci au tiers des conséquences dommageables de l'accident [...].

• C.E., 13 mars 1989, Bousquet et autres, n<sup>o</sup> 78030 :

"Cons. que [...] des habitations ont subi [...] de graves désordres à la suite d'un **affaissement du terrain** sur lequel ces immeubles avaient été édifiés ; que cette édification avait été faite en exécution d'un permis de construire que le préfet avait délivré.

Cons. d'une part, que si le service des mines [...] a proposé d'exclure de ce périmètre un secteur incluant notamment les terrains en cause, cet avis ne faisait état d'aucun risque d'affaissement du sol et qu'ainsi les requérants ne sauraient s'en prévaloir pour soutenir que le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, en s'abstenant de mettre en œuvre la procédure de délimitation des terrains exposés à des risques naturels ;

Cons. d'autre part, **compte tenu des caractéristiques de la zone concernée** telles qu'elles étaient connues en 1965, [...], **le préfet n'a pas, en délivrant le permis de construire, commis d'erreur manifeste d'appréciation [...].**

- C.E., 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances c. MM. Jollivel et Ludeau, n<sup>os</sup> 56.809, 67.196 et 67.357 :

"[...]Cons. qu'il résulte de l'instruction que les conséquences dommageables de l'inondation provoquée, en raison de la situation particulière du terrain de MM. Jollivel et Ludeau, par **les pluies** qui se sont abattues, le 13 février 1981, sur le territoire de la commune du Mont-Dore lors du passage du cyclone "Cliff" et qui, **eu égard à leur caractère prévisible dans une telle région, ne constituaient pas, malgré leur extrême violence, un événement de force majeure, ont été aggravées, de manière indivisible, par la conception inadaptée et l'entretien défectueux du radier** situé sur le torrent en amont de la propriété de MM. Jollivel et Ludeau, et **qui, depuis 1977, appartient au domaine public** de la commune du Mont-Dore ainsi que par l'insuffisance de débouchés du ont situé sur la rivière "La Coulée" et qui appartient au domaine public du territoire ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient le territoire, sa responsabilité se trouve engagée sur le terrain du risque du fait de l'ouvrage public dont il est propriétaire et vis-à-vis duquel MM. Jollivel et Ludeau ont la qualité de tiers ;

Cons. que, compte tenu de l'origine naturelle des dommages subis par MM. Jollivel et Ludeau et du rôle prépondérant joué par le radier dans l'aggravation du dommage, il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en ramenant de 50 % à 25 % la part de responsabilité du territoire, en maintenant à 25 % la part qui revient à la commune et en portant de 25 % à 50 % la part des dommages laissés à la charge de MM. Jollivel et Ludeau [...]"

- C.E., 27 juillet 1988, Compagnie marseillaise de Madagascar, n<sup>o</sup> 50.977 :

"Cons. que le cyclone Hyacinthe, [...], a été à l'origine de **chutes de pluie** qui ont présenté, en raison de leur violence et de leur intensité exceptionnelles et imprévisibles par rapport à tous les précédents connus, le caractère d'un **événement de force majeure** ;

Cons. que les dommages dont la compagnie Marseillaise de Madagascar demande réparation ont été provoqués par le débordement des eaux empruntant la ravine du Chaudron et par l'inondation qui en est résulté de la zone industrielle où se trouvent ses locaux ; qu'il ressort des pièces du dossier que le volume et la violence de ces eaux, qui ont emporté une portion de la voie autoroutière à proximité du pont franchissant l'embouchure du Chaudron, ont été tels que leur débordement était inévitable dès la sortie de la partie encaissée de son cours naturel ; que, dans ces conditions, **ni la circonstance, à la supposer établie, que la ravine aurait été insuffisamment curée** en amont du chemin départemental 44, **ni la présence** en cet endroit d'un ouvrage **de protection de la rive** est et d'un talus artificiel condamnant sur la rive ouest un bras de cette ravine, **ne peuvent être regardées comme ayant aggravé les conséquences dommageables** de l'inondation ; que, dès lors, la Compagnie Marseillaise de Madagascar n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a exonéré l'État de toute responsabilité du fait des dommages qu'elle a subis [...]"

## II. - RESPONSABILITÉ CIVILE

- Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 5 janvier 1994 :

"[...] Mais attendu que l'arrêt retient, d'une part, que Saint-Barthélemy a été soumis à des vents d'une **tempête tropicale** ; que, tant par sa trajectoire inhabituelle que par sa formation rapide à une date tardive, celle-ci constituait une **anomalie dans la chronologie des cyclones** établie depuis plus d'un siècle et que la lente évolution de la situation ne laissait pas présager la formation aussi rapide dans la nuit du 6 au 7 novembre 1984 d'une dépression tropicale susceptible de se transformer en tempête en moins de 48 heures, ce qui caractérisait **l'imprévisibilité de ce phénomène**, et énonce, d'autre part que la **soudaineté** de celui-ci a empêché la C.G.M. de retirer ses conteneurs du quai du fait de la rupture de la voie d'accès, d'où se déduisait qu'il n'existait plus de possibilité d'intervention pour prévenir la projection des conteneurs à la mer ; que, de ces constatations et énonciations, la cour d'appel a pu

estimer, hors de toute dénaturation, que la **C.G.M. s'exonérait par la force majeure** de la présomption de responsabilité pesant sur elle[...]".

• Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 juin 1988, n° 88.28.34 :

"[...] En retenant que le **sinistre avait pour cause un véritable cyclone** affectant 33 communes, déracinant des centaines de chênes parfois très âgés et que les arbres plantés à moins de 2 mètres de la limite des 2 propriétés étaient solidement implantés depuis plus de cinquante ans et en bon état sanitaire, la Cour d'appel a ainsi établi **l'existence d'une cause normalement imprévisible, insurmontable pour le propriétaire des arbres qui ont endommagé la propriété voisine** et qui ne lui est pas imputable [...]".

• Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 18 mars 1998, Société bourbonnaise de travaux publics et de construction c. Société H.L.M. de la Réunion :

"[...] Il ne saurait être reproché à une cour d'appel de retenir la responsabilité d'une société de construction à la suite de la chute d'une grue sur un bâtiment provoquée par un cyclone, dès lors que la cour retient que la procédure administrative d'alerte graduée est destinée à permettre de prendre les dispositions qui s'imposent en face de la menace cyclonique qui n'a pas été évaluée d'une manière erronée par les services météorologiques, et que **la société n'établit pas qu'il lui a été impossible, lors des deux premiers temps de l'alerte, de démontrer partiellement la grue afin d'éviter toute chute**, constatations et énonciations d'où il résulte que **la société n'a pas pris toutes les précautions possibles que la prévisibilité de l'événement rendait nécessaires et dont la cour a pu déduire que le cyclone n'a pas présenté pour elle l'irrésistibilité constitutive de la force majeure** de nature à l'exonérer de la présomption de responsabilité pesant sur elle comme gardien de la grue [...]".

• Cass., soc., 3 mai 1984, n° 86.37.19 :

"[...] A légalement justifié sa décision, la Cour d'appel qui, pour condamner le propriétaire d'une exploitation bananière à la Martinique au paiement d'indemnités de rupture et de dommages-intérêts pour rupture abusive à une salariée licenciée à la suite d'un cyclone ayant ravagé l'exploitation, a observé que **la destruction des cultures par ce cyclone n'avait pas entraîné la destruction totale de l'exploitation** et estimé que **cet événement n'entraînant pas de façon insurmontable la cessation de l'exploitation, même si elle se trouvait de ce fait rendu plus difficile et plus onéreuse**, ne constituait pas un cas de force majeure exonérant l'employeur de ses obligations envers les salariés [...]".

• Cass., soc., 6 juin 1984, n° 86.37.18 :

"[...] Ne saurait être accueilli le moyen qui fait grief à un arrêt d'avoir condamné un exploitant agricole au paiement d'indemnités de rupture et de dommages-intérêts pour brusque rupture à un employé licencié à la suite d'un cyclone ayant ravagé l'exploitation, dès lors que la Cour d'appel a estimé que **l'exploitant n'apportait pas la preuve de son impossibilité absolue de poursuivre l'exécution du contrat par suite d'une destruction totale de son exploitation** [...]".

• Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 23 octobre 1979 :

"[...] Ayant constaté que les désordres provoqués par un tremblement de terre rendaient un bâtiment inutilisable et que **si, selon certains experts, la remise en état était possible, les dépenses nécessaires auraient été hors de proportion avec la valeur de l'immeuble**, la Cour a pu en déduire que l'immeuble avait été totalement détruit par le séisme et que les nus propriétaires, qui, par application de l'article 607 du Code civil, n'étaient pas tenus de le reconstruire, n'avaient pas contrevenu à leurs obligations conventionnelles ou légales en s'abstenant de le faire [...]".

• Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12 avril 1995, Époux Bardou c. M. Moulon, n° 92-18.955 :

"[...] Mais attendu que la cour d'appel a souverainement retenu, par motifs adoptés, non hypothétiques, que la ruine de l'immeuble était due à l'action conjuguée de l'eau et du vent lors du passage du cyclone et que les locataires ne prouvaient pas un mauvais entretien imputable à la faute des bailleurs [...]".

• Cass., 2<sup>ème</sup> ch., 19 novembre 1998, Eugène Cuyeu c. Société Elf Aquitaine Production et Société Navarra, n° 96-22.628 :

"[...] Mais attendu que la **responsabilité du gardien d'une chose est subordonnée à la condition que la victime rapporte la preuve que cette chose a été**, en quelque matière et fût-ce pour partie, **l'instrument du dommage** ;

Qu'ayant relevé, que l'existence d'une sismicité induite par l'exploitation du gisement de gaz n'excluait pas l'existence de secousses d'origine naturelle, et qu'en tout cas elle n'aggravait pas les risques naturels présents dans la région, que le choc enregistré le 5 février 1987 avait une magnitude 2, que les chocs des jours précédents étaient tous inférieurs, que de légers dommages aux constructions surviennent à partir d'une magnitude 3, et la destruction des bâtiments à partir de 5,9, la cour d'appel a pu en déduire que **la double preuve que le choc sismique du 5 février 1987 aurait eu pour origine la sismicité induite, et aurait pu provoquer la destruction de la grange de M. Cuyeu n'était pas rapportée** [...]".

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La France est soumise, à la fois à des aléas atmosphériques : fortes précipitations, tempêtes et cyclones dans les départements d'Outre-Mer, et à des aléas géologiques : séismes, mouvements de terrain.

Le plus souvent, les cyclones ont des effets particulièrement catastrophiques. Même si les morts d'homme ont pu être réduites aux Antilles ou à la Réunion, où les alertes sont nombreuses tous les ans, le passage d'Hugo en Guadeloupe et Firinga à la Réunion en 1989, ont occasionné plus d'un milliard de francs de dégâts chacun. Ces îles ont subi les effets encore plus destructeurs de plusieurs tempêtes tropicales (Luis et Marylin en 1995). La Martinique n'a pas non plus été épargnée pendant la décennie (Cindy en 1993 et Debbie en 1994).

Les risques sismiques, quant à eux, menacent une partie du pays, en particulier le sud-est de l'hexagone et les Antilles. La décennie a été marquée par des manifestations sismiques modérées dans les Alpes et les Pyrénées (Annecy et Saint Paul de Fenouillet en 1996) et surtout aux Caraïbes où l'on s'attend à un phénomène analogue à celui qui a détruit Pointe-à-Pitre en 1843.

## I. - DÉTERMINATION DES RISQUES CYCLONIQUE ET SISMIQUE

### A. - Connaissance scientifique du risque

#### 1. - Connaissance de l'aléa

Un **aléa** peut être défini comme un **événement menaçant** ou une probabilité d'occurrence **dans une région et au cours d'une période données, d'un phénomène pouvant engendrer des dommages.**

La connaissance des risques sismiques ou cycloniques majeurs pouvant aboutir à des catastrophes naturelles est en évolution constante du fait du développement rapide des connaissances scientifiques et des moyens d'analyse. La mise à la disposition des scientifiques d'outils d'analyse, de moyens informatiques, de simulations, de recherches de plus en plus précises, conduit, d'année en année, à une connaissance de plus en plus fine des risques. Cette connaissance est indispensable à toute planification.

Si la composante aléa est couramment abordée par les scientifiques, la composante vulnérabilité reste généralement peu explorée.

#### 2. - Connaissance de la vulnérabilité

Le concept de vulnérabilité est le second paramètre fondamental de l'évaluation du risque.

La **vulnérabilité** peut être définie comme le **degré de perte** (de 0 % à 100 %) **d'un élément à risque résultant d'un phénomène susceptible d'engendrer des victimes et des dommages matériels.**

L'analyse des facteurs de vulnérabilité permet la **prévision de l'amplitude du dommage potentiel.**

Cette prévision peut être d'ordre qualitatif (capacité de réponse d'une société à une catastrophe ; impacts techniques, sociaux, financiers, des dysfonctionnements de la société touchée) et/ou d'ordre quantitatif (degré de pertes potentielles résultant des aléas naturels). L'approche quantitative de la vulnérabilité consiste à mesurer les effets potentiels de chaque aléa sur chaque élément exposé dans les différents milieux exposés.

Cette démarche d'évaluation consiste d'une part, à définir avec rigueur les paramètres d'évaluation des aléas dont dépend directement la vulnérabilité (évaluation des scénarios passés...) et d'autre part à évaluer la nature et l'importance des effets et dommages pour les personnes, les biens, et l'ensemble des activités humaines (économiques, sociales, fonctionnelles).

### B. - Traduction cartographique des risques connus

#### 1. - Cartes d'endommagement potentiel

L'intégration des connaissances sur les aléas et la vulnérabilité dans l'aménagement et le développement des territoires, exige l'établissement de cartes de risques, établies sur des données physiques (géographiques, géologiques, climatiques).

Au lieu de travailler à partir des cartes de zonage de l'aléa traditionnel, les autorités travaillent, le plus souvent, à partir de cartes d'endommagement potentiel de chaque milieu, représentant directement la vulnérabilité de chaque milieu. Il s'agit de croiser les cartes d'enjeux (éléments exposés) et les cartes de zonage d'exposition aux aléas afin d'évaluer le nombre d'éléments exposés par zone d'exposition et le degré

potentiel d'endommagement de chaque groupe d'éléments exposés, c'est-à-dire la vulnérabilité de chaque milieu.

Ainsi, la carte d'exposition de la population permet d'évaluer le nombre maximal de personnes menacées et le taux de préjudice humain par zone d'exposition. La carte d'exposition des logements permet d'extrapoler les pertes potentielles maximales sur l'habitat, ainsi que le nombre de personnes potentiellement sans abri, à reloger.

Les représentations cartographiques et statistiques de ces niveaux d'endommagement par zone d'exposition constituent un outil de communication essentiel entre les acteurs de la crise et les acteurs et les autorités centrales et la population. En effet, ces documents simplifient et synthétisent les problèmes posés ; ils regroupent en un seul document l'ensemble des éléments de décisions : aléas, vulnérabilité, exposition potentielle aux aléas. Ils constituent des documents d'aide à la décision pour les autorités responsables de la prévention.

Ces **cartes localisent et hiérarchisent les zones exposées à des phénomènes potentiels**. Elle classe les aléas en plusieurs niveaux, le plus souvent en quatre niveaux : fort, moyen, faible, nul. Les zonages d'aléas distinguent généralement les zones d'aléa "fort", "moyen", "faible", "nul", sans préciser la valeur des limites entre ces zones.

## 2. - Intérêt de la cartographie

Les cartes de risques sont en règle générale des **documents indicatifs** qui ne sont pas susceptibles d'entraîner des restrictions au droit d'utiliser le sol.

Il est donc nécessaire que les cartes de risque et l'ensemble des éléments techniques et scientifiques de la connaissance du risque soient traduits dans des documents d'urbanisme, créateurs de droits positifs ou négatifs, opposables à tout intervenant sur un site déterminé, accessibles dans le cadre de la prévention des catastrophes naturelles.

L'intérêt des cartographies d'aléas et de risques réside donc dans leur **intégration dans les documents d'urbanisme**, quelle que soit l'échelle, afin de prendre en compte les risques dans l'aménagement du territoire. Dans les zones d'aléas les plus fortes, le principe est que l'interdiction sera appliquée strictement. Dans les autres zones d'aléas, le principe de ne pas urbaniser dans les zones exposées est appliqué strictement lorsque des constructions auraient un impact sur le milieu naturel ou aggraveraient les risques.

Il est également important de préciser que les dispositions réglementaires peuvent être différenciées pour un même niveau d'aléa selon la vocation de la zone, par exemple, urbaine ou rurale, l'importance des risques humains, la destination ou l'usage des constructions.

## II. - MESURES DE PRÉVENTION

Il s'agit d'identifier les zones menacées, y éviter les constructions ou tout au moins rendre les constructions moins sensibles et enfin, mettre en place des moyens de diffusion de l'alerte.

### A. - Délimitation de zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique

La **planification** doit être considérée comme l'un des **moyens essentiels de la prévention des risques cycloniques et sismiques**.

Le décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique (*J.O.*, 17 mai 1991, p. 6550) a officialisé le zonage sismique de la France puisque son annexe classe l'ensemble des cantons du territoire nationale dans une des cinq zones de sismicité.

Dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, des règles particulières de construction parasismique ou paracyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments et installations. Si un plan de prévention des risques est approuvé dans l'une de ces zones, il peut éventuellement fixer des règles plus sévères (loi n° 95-101 du 2 février 1995, art. 16).

Dans les zones distinguées, les P.P.R. ont pour objet de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ou les particuliers.

Cette planification comporte une incidence financière non négligeable, puisque dans les zones soit fortement urbanisées, soit à fort potentiel de développement urbain ou industriel, elle peut être un facteur de moins-value ou de plus-value foncière.

## **B. - Instauration de règles particulières de constructions**

### *1. - Concernant l'autorisation de construction*

Dans une perspective de maîtrise de l'urbanisme et plus généralement de tous les espaces vulnérables en termes de risques naturels, l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 révisée prévoit plusieurs contraintes à l'égard des propriétaires.

Dans les **zones exposées** directement à ces risques, le **principe** paraît être celui de **l'interdiction** de "tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle", sans que pour autant cette interdiction présente un caractère absolu. La loi ouvre, en effet, la possibilité d'y déroger, précisant que dans les cas où de telles constructions, ouvrages, aménagements ou activités "pourraient être autorisés", il incombe au P.P.R. de "prescrire des conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités".

Dans les **zones "non directement exposées** aux risques", mais où les constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux, l'article 40-1 confère un **pouvoir discrétionnaire à l'autorité administrative** qui est libre de choisir entre l'interdiction et l'autorisation conditionnelle.

### *2. - Concernant la réalisation de travaux et d'aménagements*

En vertu du décret du 5 octobre 1995, un **P.P.R peut prescrire à un particulier la réalisation de travaux ou d'aménagements** sur des biens dont il serait propriétaire et qui seraient menacés par un risque sismique ou cyclonique. Ainsi, le propriétaire d'un bien peut se voir contraint d'effectuer sur son bien des travaux ou des aménagements limités n'excédant pas, toutefois, 10 % de la valeur vénale de ce bien.

La réalisation de ces travaux de prévention, portant sur "des aménagements limités" peuvent être rendue obligatoire par le préfet normalement dans le délai de cinq ans, délai qui peut être réduit en cas d'urgence. La **sanction** du non respect de cette obligation est totalement différente de celle établie dans le cadre des P.E.R. : le préfet peut, en effet, "après mise en demeure non suivie d'effet, **ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur**" (art. 5 décret du 5 octobre 1995).

Le préfet peut également, aux termes de l'article 5 alinéa 2 du décret du 5 octobre 1995, interdire au propriétaire d'entreprendre les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan, à la condition expresse qu'ils augmentent les risques, en créent de nouveaux, dès lors que ceux-ci contribuent à une augmentation de la population exposée.

### III. - MISE EN ŒUVRE DES RESPONSABILITÉS

#### A. - Responsabilité administrative en raison de l'absence ou de l'insuffisance des mesures indispensables pour assurer l'information et la sécurité des populations

Dans le cadre de leurs pouvoirs de police, les autorités administratives (maire et préfet) sont tenues **d'avertir les populations de l'imminence d'un cyclone**. Elles doivent diffuser des avertissements, émettre des bulletins spéciaux périodiques indiquant le caractère dangereux et immédiat du cyclone, déclencher les plans de sécurité (plan Orsec). **En cas de manquement** à cette obligation d'information, leur **responsabilité** pourra être **engagée** (C.A.A. de Paris, 9 juin 1994, Cie Assurances La Concorde et Mme Marie, n<sup>os</sup> 93PA00764 et 93PA00765).

Les autorités administratives doivent également prendre toutes les **mesures de police** nécessaires pour assurer la **sécurité des populations**. Commet une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune, le maire qui n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour empêcher les enfants de quitter leur collège d'enseignement afin de rejoindre leur domicile par leurs propres moyens (C.E., 14 mai 1986, Cne de Cilaos, n<sup>os</sup> 45.296, 45.297, 45.298, 45.299)

Lorsque le dommage n'est pas seulement imputable à la carence de l'autorité de police municipale ou préfectorale, mais qu'il résulte également de la **négligence d'autres autorités administratives ou de la négligence des victimes**, il est fait une juste **appréciation de la responsabilité de chacun** (C.E., 14 mai 1986, Cne de Cilaos, n<sup>os</sup> 45.296, 45.297, 45.298, 45.299).

#### B. - Responsabilité civile

Comme nous l'étudierons plus précisément dans la fiche 5.1, la responsabilité civile peut être **contractuelle** (un préjudice est causé à un cocontractant (créancier) du fait de l'inexécution d'obligations résultant du contrat), **délictuelle** (le préjudice résulte d'une faute personnelle) ou **quasi-délictuelle** (le préjudice résulte du fait d'une personne dont on doit répondre ou d'une chose dont on a la garde).

En vertu d'une jurisprudence constante, le débiteur est libéré quand il justifie "d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée", c'est-à-dire en présence d'une **force majeure ou d'un cas fortuit**. Ces deux expressions sont actuellement considérées comme synonymes.

Les caractères de la force majeure sont communs, qu'il s'agisse de responsabilité contractuelle ou délictuelle. L'événement doit être **extérieur** au débiteur, **irrésistible et imprévisible**.

La jurisprudence considère qu'un événement est imprévisible lorsqu'il n'y a aucune raison particulière de penser qu'il se produira ou qu'il se produira en présentant un tel caractère. Pour apprécier l'imprévisibilité, la jurisprudence se fonde notamment sur l'existence d'un précédent ou sur l'avertissement des services de la météorologie.

Ainsi, constitue un événement imprévisible, une tempête tropicale qui constitue une anomalie dans la chronologie des cyclones établie depuis plus d'un siècle (Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 5 janv. 1994). Est également qualifié d'événement imprévisible et irrésistible, le cyclone qui déracine des chênes implantés depuis plus de cinquante ans et en bon état sanitaire (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 juin 1988, n<sup>o</sup> 88.28.34).

Pour retenir le caractère d'irrésistibilité d'un événement naturel, le juge vérifie souvent qu'aucune précaution n'aurait pu suffire à éviter les dommages survenus. Un événement irrésistible, quoique prévisible, peut donc constituer un cas de force majeure dès lors que le débiteur qui a pris toutes les mesures requises n'a pu en éviter la réalisation. Voit sa responsabilité engagée, la société de construction à la suite de la chute d'une grue sur un bâtiment provoquée par un cyclone, dès lors qu'elle n'établit pas qu'il lui a été impossible, lors des deux premiers temps de l'alerte de démonter la grue (Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 18 mars 1998, Soc. Bourbonnaise de travaux publics et de construction c. Soc. H.L.M. de la réunion).

Dans certains cas, pourtant, la force majeure sera écartée et la **responsabilité** du débiteur **retenue** :

- lorsque l'impossibilité n'est que **partielle ou momentanée** et que l'événement pouvait être surmonté, bien que d'exécution plus difficile. Cette appréciation se fait "*in abstracto*".

A, ainsi, été condamné pour rupture abusive d'un contrat de travail, le propriétaire d'une exploitation bananière, qui à la suite du passage d'un cyclone ayant partiellement détruit son exploitation, avait licencié une employée. Le juge a estimé que l'événement ne constituait pas un cas de force majeure dans la mesure où il n'entraînait pas de façon insurmontable la cessation de l'exploitation. Celle-ci, même si elle se trouvait rendue plus difficile et plus onéreuse, pouvait se poursuivre (Cass., soc., 3 mai 1984, n° 86.37.19).

- de la même façon, est condamné pour rupture abusive d'un contrat de travail, l'exploitant qui licencie un employé à la suite d'un cyclone ayant ravagé son exploitation dès lors qu'il n'apporte pas la preuve de son impossibilité absolue de poursuivre cette activité (Cass., soc., 6 juin 1984, n° 86.37.18). Toutefois, lorsque à la suite d'un tremblement de terre, la remise en état du bâtiment détruit est possible mais que les dépenses nécessaires sont bien supérieures à la valeur de l'immeuble, la jurisprudence considère que les propriétaires ne sont pas tenus de le reconstruire (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 23 oct. 1979).

- lorsque le créancier peut prouver une **faute antérieure** du débiteur. Tel n'est pas le cas dans l'arrêt de la Cour de cassation du 12 avril 1995 (Épx Bardou c. M. Moulon, n° 92-18.955) dans la mesure où le créancier ne parvient pas à démontrer que la ruine de l'immeuble est dû à un mauvais entretien imputable à la faute des bailleurs.

De même, la responsabilité du créancier est écartée et la force majeure retenue dès lors que le débiteur ne rapporte pas très précisément la preuve que la destruction de sa grange a pour origine la sismicité induite par l'exploitation d'un gisement de gaz. Le juge en l'espèce considère que l'existence d'une sismicité induite par cette exploitation n'exclue pas l'existence de secousses d'origine naturelle et qu'en tout cas, elle n'aggrave pas les risques naturels présents dans la région (Cass., 2<sup>ème</sup> ch., 19 nov. 1998, Eugène Cuyeu c. Soc. Elf Aquitaine Production et Soc Navarra, n° 96-22.628).

## BIBLIOGRAPHIE

- Ministère de l'Environnement, DEPPR-DRM (SAGERI), "*Le risque sismique*", éd. 1990.
- Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, "Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels : séismes et mouvements de terrain", *Ass. Nat.* n° 2017, *Sénat* n° 261, 5 avril 1995.
- Secrétariat d'État chargé de l'Environnement/DEPPR-DRM (SAGERI), "*Le risque cyclonique*", éd. 1990.
- J. GUELLEC, "séismes et cyclones", *CGPC/RESPOM*, sept. 1994.
- François SAGOT, "Constructions parasismiques : une nouvelle réglementation bientôt adoptée", *M.T.P.* n° 4879, 30 mai 1997, p. 79.

## FICHE 4-5 : INCENDIES DE FORETS

### TEXTES

#### • Code forestier - article L. 321-2 :

"Lorsque, dans un délai d'un an à compter de la date de la décision de classement, les propriétaires de forêts situées dans les régions classées ne sont pas constitués en association syndicale libre pour l'exécution des travaux de défense contre les incendies, l'autorité administrative peut provoquer, s'il y a lieu, dans les conditions fixées par des dispositions réglementaires, la réunion des propriétaires en association syndicale autorisée, sur un programme sommaire des travaux à entreprendre.

Si des associations n'ont pu se former ou si les associations constituées ne fournissent pas, dans le délai de six mois à partir de leur formation, des projets jugés suffisants dans les conditions fixées par des dispositions réglementaires, il peut être statué par l'autorité administrative, conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales et des articles 117 et 118 du Code rural.

Les dispositions de nature législative contenues dans l'article 25 de la loi du 21 juin 1865 sont, dans tous les cas, applicables".

#### • Code forestier - article L. 321-6 :

"Les dispositions du présent article s'appliquent aux massifs forestiers situés dans les régions de "Corse", "Languedoc-Roussillon" et "Provence, Alpes, Côte d'Azur" et dans les départements limitrophes.

*(L. n° 92-613 du 6 juill. 1992)* "Dans ces massifs, lorsque les incendies, par leur ampleur, leur fréquence ou leurs conséquences risquent de compromettre la sécurité publique ou de dégrader les sols et les peuplements forestiers, les travaux d'aménagement et d'équipement pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt sont déclarés d'utilité publique à la demande du ministre chargé des forêts, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Les travaux d'aménagement qui contribuent au cloisonnement de ces massifs par une utilisation agricole des sols peuvent, dans les mêmes conditions, être déclarés d'utilité publique.

La déclaration d'utilité publique est prononcée après consultation des collectivités locales intéressées et enquête publique menées dans les formes prévues par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Lorsque l'une des collectivités locales consultées ou le commissaire enquêteur a émis un avis défavorable, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'État. L'acte déclarant l'utilité publique détermine le périmètre de protection et de reconstitution forestière à l'intérieur duquel lesdits travaux sont exécutés et les dispositions prévues aux articles L. 321-7 à L. 321-11 applicables. Il précise en outre les terrains qui, à l'intérieur du périmètre précité, peuvent faire l'objet d'aménagements pour maintenir ou développer une utilisation agricole des sols afin de constituer les coupures nécessaires au cloisonnement des massifs".

*(L. n° 87-565 du 22 juill. 1987)* "La déclaration d'utilité publique vaut autorisation des défrichements nécessaires à l'exécution des travaux auxquels elle se rapporte. Elle entraîne, en tant que de besoin, le

déclassement des espaces boisés classés ou à créer en application de l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme".

- **Code forestier - article L. 322.**
  
- **Code général des collectivités territoriales - article L. 2216-2.**
  
- **Code de l'urbanisme - article R. 111-2**
  
- **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (art. 16, 21) (J.O. du 3 février 1995, p. 1840).**
  
- **Loi n° 92-613 du 6 juillet 1992 modifiant le Code forestier et portant diverses dispositions agricoles et cynégétiques (J.O. du 7 juillet 1992, p. 9023).**
  
- **Loi n° 91-364 du 15 avril 1991 relative à la partie législative du Code forestier (J.O. du 17 avril 1991, p. 5041).**
  
- **Loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt (J.O., 6 janvier 1991, p. 312).**
  
- **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (J.O. du 23 juillet 1987).**
  
- **Loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (J.O. du 5 décembre 1985).**
  
- **Loi n° 66-505 du 12 juillet 1966 (J.O. 13 juillet 1966).**
  
- **Décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours.**
  
- **Décret n° 96-1005 du 22 novembre 1997 relatif à l'installation des premiers conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.**
  
- **Décret n° 92-273 du 23 mars 1992 relatif aux plans de zones sensibles aux incendies de forêt (J.O. du 27 mars 1992, p. 4260).**
  
- **Décret n° 88-1147 du 21 décembre 1988 modifiant le Titre II du Livre III du Code forestier (partie réglementaire) relatif à la défense et à la lutte contre les incendies (J.O. du 27 décembre 1988, p. 16 286).**
  
- **Décret n° 88-263 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours (J.O. du 8 mai 1988, p. 6 638).**
  
- **Circulaire du 28 septembre 1998 relative aux Plans de prévention des risques d'incendies de forêt.**

- Circulaire du 4 avril 1997 relative à l'évaluation et à la mise à jour de la politique de D.F.C.I. dans les 15 départements de la zone de défense Sud.
- Circulaire EERF/SDEF/C91 n° 3009 du 9 juillet 1991 relative au débroussaillage et aux travaux d'office des bois et forêts.

## JURISPRUDENCE

### II. - MESURES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ÉDICTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES EN VUE DE RÉDUIRE LE RISQUE "INCENDIE DE FORÊT"

#### A. - Mesures applicables sur tout le territoire national

- T.A. de Marseille, 22 mars 1993, n° 921291 :

"[...] Eu égard au fait que **la parcelle d'assiette est située dans une zone éloignée du village**, peu construite et très boisée, et qu'elle se trouve elle-même au sommet d'une **crête boisée**, recouverte d'une végétation dense de chênes et de résineux, et nonobstant l'obligation de débroussaillage prescrite dans le permis litigieux et la présence de trois habitations récentes et d'une borne d'incendie à proximité, le préfet est fondé à soutenir que la **construction projetée**, par sa situation, **est de nature à porter atteinte à la sécurité publique**, au sens de l'article R. 111-2 C. urb., **dès lors que la présence d'une habitation dans une zone exposée à d'importants risques d'incendie de forêt expose ses habitants à un danger et rend plus difficile la tâche des services de lutte contre l'incendie**. Le préfet est fondé à soutenir que le maire a commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant le permis de construire".

- C.A.A. de Lyon, 19 janvier 1999, Préfet du Vaucluse, n° 95LY01220 :

"Le terrain sur lequel doit être édifée la **construction autorisée** par le permis de construire [...] qui se trouve **dans un secteur exposé à d'importants risques d'incendie de forêt**, est boisé, dépourvu de défense extérieure contre l'incendie située à proximité et seulement accessible par un chemin de terre d'une largeur de 4 m. ; qu'ainsi, malgré les prescriptions imposées par le maire dans le permis attaqué, relatives aux mesures à prendre pour la défense incendie, prescriptions au demeurant très imprécises, et malgré la présence d'une urbanisation diffuse dans cette zone, le préfet du Vaucluse est fondé à soutenir que, **compte tenu de sa localisation et des moyens de défense incendie existant, la construction projetée est manifestement de nature à porter atteinte à la sécurité publique**".

#### B. - Dispositions spécifiques aux forêts situées dans des zones particulièrement exposées aux incendies

##### 2. - Obligations imposées aux propriétaires

- T.A. de Nice, 13 décembre 1996, M. Ribero, Société "Groupama Alpes-Méditerranée" c. Commune d'Eze, Préfet des Alpes-Maritimes :

"Le terrain où se trouvaient des serres abandonnées et des planches, a constitué une zone propice au départ et au développement de l'incendie, en raison de l'absence de débroussaillage qui, en application des dispositions de l'art. L. 322-3 C. forest., était obligatoire aux abords des serres sur une

profondeur de 50 m ; qu'il est constant, que **la commune** d'Eze, dont le territoire entre dans le champ d'application de l'art L. 322-3 C. forest., **s'est abstenue de prendre les mesures prévues à l'art. L. 322-4 à l'encontre du voisin de M. Ribero dont le terrain était en friches, et a été le lieu de départ de l'incendie** ; que cette carence de la commune d'Eze dans la mise en œuvre des pouvoirs qu'elle tient des art. L. 131-2 6° C. comm. Et de l'art. L. 322-4 C. forest., est constitutive d'une **faute lourde** de nature à engager sa responsabilité".

• **T.A. de Nice, 13 décembre 1996, M. Ribero, Société "Groupama Alpes-Méditerranée" c. Commune d'Eze, Préfet des Alpes-Maritimes :**

"[...] la présence de broussailles à proximité notamment d'habitations a aggravé les conséquences du sinistre ; qu'en **s'étant abstenu de veiller à l'application de son arrêté et en ne mettant pas en œuvre les pouvoirs qu'il tient des dispositions de l'art. L. 131-13 C. comm., le préfet des Alpes-Maritimes a commis une faute lourde** de nature à engager sa responsabilité à l'égard de la compagnie d'assurances [...]".

• **T.C., 25 janvier 1993, Préfet de la Haute-Corse c. S.C.I. Oasis, n° 2847 :**

"Les dispositions énoncées à l'art. L. 322-1, édictées pour permettre une lutte efficace contre les incendies de forêt, n'excluent pas, même si elles ne mentionnent expressément que le "débroussaillage", la **possibilité pour le préfet, en cas de nécessité caractérisée**, de prendre les mesures qui s'avèrent indispensables compte tenu de la situation des lieux afin de maîtriser les sinistres éventuels et, notamment, **de prescrire les abattages d'arbres nécessaires** ; Il en résulte que **l'abattage d'arbres** appartenant à une société, même à le supposer illégal dans les circonstances de l'espèce, ne peut être regardé comme insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration et **ne constitue donc pas une voie de fait** [...]".

### III. - DÉVELOPPEMENT D'UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE SPÉCIFIQUE AU RISQUE "INCENDIE DE FORÊT"

#### A. - Mise en œuvre de la responsabilité administrative

##### 1. - Responsabilité de la commune pour insuffisances dans l'organisation et le fonctionnement des services de secours

• **C.E., 18 novembre 1994, M. et Mme Marcel Sauvi, n° 141 180 :**

"Cons., en premier lieu, qu'en estimant que **la responsabilité de l'administration au regard de l'organisation et du fonctionnement des services de lutte contre l'incendie ne pouvait être recherchée que sur le terrain de la faute lourde**, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

Cons., en second lieu, qu'après avoir souverainement apprécié la gravité des menaces que le sinistre [...] faisait peser sur la sécurité des personnes et des biens, et la nature des moyens disponibles pour y faire face, la Cour administrative d'appel a pu légalement déduire de ses constatations que les conditions d'intervention des services de lutte contre l'incendie ne révélaient aucune faute lourde [...]".

• **T.A. de Nice, 13 déc. 1996, M. Ribero Société "Groupama Alpes-Méditerranée" c. Commune d'Eze, Préfet des Alpes-Maritimes :**

"[...] les relevés de bulletins de la météorologie [...] ne faisaient référence dans le secteur où se trouvait le point de départ de l'incendie qu'à des risques prévisibles d'incendie "sévères", compte tenu de la vitesse du vent et de la réserve en eau des sols ; qu'ainsi, et alors même qu'au moment du début de

l'incendie, soufflait un très fort vent d'ouest qui s'est brusquement levé et qui a atteint la vitesse de 70 km/h, la compagnie "Groupama Alpes Méditerranée" n'est pas fondée à soutenir que l'administration a commis une faute lourde en s'abstenant de mettre en œuvre le plan d'alerte [...];

**eu égard aux conditions de progression du feu** activé par un vent violent, au nombre d'incendies qui se sont déclenchés le même jour dans le département, **aux conditions difficiles d'accès** dues au relief sur lequel le sinistre s'est propagé, et **compte tenu des moyens importants en matériels et en hommes** envoyés sur place dans les délais non excessifs, **aucune faute lourde ne peut être reprochée** dans leur fonctionnement aux services d'incendie et de secours, aussi bien de la commune d'Eze que de l'État".

• **C.A.A. de Nancy, 10 octobre 1996, n° 94NC01236 :**

"[...] lorsque les conséquences de l'incendie ont été aggravées dans la proportion de 89 pour cent par l'insuffisance de la pression et du débit d'eau aux bouches d'incendie qui ont empêché les pompiers parvenus rapidement sur les lieux du sinistre, de combattre celui-ci avec efficacité, et alors que **la déficience du réseau et sa vétusté étaient connus de la commune, celle-ci a commis une faute lourde de nature à engager sa responsabilité [...]**".

Voir également :

- C.E., 17 juill. 1953, Marce.
- C.E., 25 oct. 1978, Dupont.

*2. - Principe de la responsabilité de la commune, lieu du sinistre, malgré la mise en œuvre de moyens et procédures extérieurs à la commune*

• **T.A. de Montpellier, 5 octobre 1983, Commune de Montaren-Saint-Médiers et autre c. Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation :**

"[...] **Les dommages** ayant affecté la toiture de bâtiments, qui ont été causés par le passage à basse altitude d'un "Canadair" participant à la lutte contre un incendie de forêt, **étant imputables au fonctionnement du service d'incendie de l'État, qui agissait lors de l'accident sur le territoire de la commune requérante, la charge en incombait à cette commune, alors même que l'incendie avait pris naissance sur le territoire d'une autre commune [...]**".

Voir également :

- C.E., 13 mars 1963, S.D.I.D. de l'Aisne.
- C.E., 8 oct. 1975, Sté d'assurance moderne des agriculteurs de France, n° 92831.
- C.E., 2 fév. 1977, Cne de Longjumeau.
- C.E., 14 déc. 1981, Jouve.

• **C.E., 18 janvier 1985, Dame Marie d'Antin de Vaillac :**

"[...] **La mission de lutte contre les incendies de forêts** confiée aux corps de sapeurs-pompiers forestiers institués dans chacun des départements des Landes, de la Gironde et du Lot-et-Garonne par le décret du 25 mars 1947, **étant exercée non dans le seul intérêt des propriétaires sylviculteurs de ces trois départements, mais dans l'intérêt général de la population**, la contribution imposée par le décret du 5 mai 1980 aux associations syndicales de propriétaires ne correspond pas à la simple rémunération d'un service rendu à ces associations, ni même aux propriétaires à titre individuel et ne saurait être mise à la charge de celles-ci que par la loi [...]".

## B. - Mise en œuvre des responsabilités judiciaires

### 1. - Responsabilité civile

#### • Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 31 janvier 1980 :

"A méconnu les dispositions de l'article 1384, alinéa 2 C. civ. le jugement qui, le feu ayant pris dans une remorque chargée de balles de foin attelée à un tracteur et des **balles enflammées**, tombées sur le bas-côté de la route, **ayant communiqué le feu à une forêt**, a, après avoir énoncé que le sinistre avait été déclenché par des gouttelettes d'essence enflammées s'échappant d'un moteur à explosion, déclaré le gardien du tracteur responsable en vertu de l'article 1384, alinéa 1<sup>er</sup> dudit Code, alors que, quelle qu'en ait été la cause originaire, **l'incendie avait pris naissance dans la remorque du défendeur**, puis s'était propagé à la forêt".

#### • Cass Ass. plén., 29 mars 1991, Association des centres éducatifs du Limousin c. Consorts Blicek :

"[...] Mais attendu que l'arrêt relève que le centre géré par l'association était destiné à recevoir des personnes handicapées mentales, encadrées dans un milieu protégé, et que Joël Weevauters était soumis à un régime comportant une totale liberté de circulation dans la journée ; qu'en l'état de ces constatations, d'où il résulte que **l'association avait accepté la charge d'organiser et de contrôler, à titre permanent, le mode de vie de ce handicapé**, la cour d'appel a décidé, à bon droit, qu'elle **devait répondre de celui-ci, au sens de l'article 1384, al. 1<sup>er</sup> du Code civil, et qu'elle était tenue de réparer les dommages qu'il avait causés** [...]".

### 2. - Responsabilité pénale

**Pour non respect d'un P.P.R..**

**Pour délit ou crime d'incendie volontaire ou involontaire.**

#### • Cass., crim., 4 mai 1994, Consorts X... :

Les dispositions de l'article L. 311-2 1° du Code forestier qui **affranchissent de l'autorisation de défrichement les jeunes bois pendant les vingt premières années de leur semis ou plantation**, sont limitées aux terrains qui, avant d'être transformés en bois, étaient affectés à une autre culture et ne sont pas applicables à un terrain déjà boisé avant un incendie et n'ayant pas été affecté, après cet événement, à une autre culture ;

Justifie sa décision la cour d'appel qui, pour écarter les conclusions de prévenus, déclarés coupables du délit de défrichement sans autorisation préalable tendant à la relaxe au motif que le défrichement litigieux n'était pas soumis à autorisation - s'agissant d'essences de mimosas ayant moins de vingt années, et donc exceptées des dispositions de l'article L. 311-1 du Code forestier par l'article L. 311-2 1°, du même Code - retient que :

le **défrichement irrégulier portait sur "le déboisement principal de mimosas sauvages (essence forestière) développés après un incendie ayant détruit chênes et pins maritimes" eux-mêmes plantés depuis plus de vingt ans**".

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

A côté des risques atmosphériques (inondations, cyclones, avalanches de neige) et des risques géologiques (tremblements de terre, éruptions volcaniques, effets de la sécheresse sur les constructions), les risques liés aux feux de forêts prennent une place non négligeable.

Afin d'enrayer ce fléau, un important effort de connaissance du risque a été mis en œuvre, accompagné par la mise en place de mesures d'aménagement du territoire en vue de prévenir les risques d'incendie de forêt. Si certaines dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire, d'autres, au contraire, sont spécifiques aux zones particulièrement exposées aux incendies.

Dans le même temps, un contentieux administratif et judiciaire spécifique s'est progressivement développé.

### I - CONNAISSANCE DU RISQUE "INCENDIE DE FORÊTS"

La connaissance du risque "incendie de forêt" implique de définir, d'une part, le phénomène naturel, appelé aléa et, d'autre part, le degré de dommage de ce risque sur les personnes et les biens, appelé vulnérabilité.

#### A. - Connaissance de l'aléa

Le feu est un des principaux facteurs de dégradation des forêts. Afin de lutter contre ce phénomène naturel, deux éléments doivent être pris en compte : le risque d'éclosion de l'incendie et le risque de propagation.

Le **risque d'éclosion** résulte de la combinaison d'indices de risques élémentaires relatifs à l'habitat, aux lieux de fréquentation humaine, aux lignes EDF et voies SNCF, au réseau routier et à l'inflammabilité de la végétation.

Le **risque de propagation** résulte, quant à lui, de la combinaison d'indices élémentaires relatifs à la vitesse du vent, à l'effet combiné de l'exposition, de la direction du vent et de la pente et à la combustibilité de la végétation.

Grâce à la connaissance du risque d'éclosion et de propagation du feu, il est possible de cartographier le risque incendie, c'est-à-dire de délimiter des bois et forêts en différentes intensités de risque, en fonction des facteurs du milieu humain et du milieu naturel.

#### B. - Connaissance de la vulnérabilité

Les études de vulnérabilité ont pour objet d'examiner les conséquences de la survenance de l'aléa : nombre de victimes, estimation du coût des dommages, impact sur l'économie de la région.

Elles sont nécessaires aux autorités publiques pour élaborer des stratégies de prévention mais également aux grandes entreprises et gestionnaires de réseaux (S.N.C.F., E.D.F., Télécom, Eau) afin qu'ils puissent effectuer les travaux nécessaires à la réduction de leur vulnérabilité.

## II. - MESURES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ÉDICTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES EN VUE DE RÉDUIRE LE RISQUE "INCENDIE DE FORÊT"

### A. - Mesures applicables sur tout le territoire national

Après avoir recensées les zones exposées au risque d'incendie, il convient d'en diminuer la vulnérabilité soit en adoptant des mesures de prévention tendant à diminuer le phénomène lui-même, soit en réglementant les constructions et activités situées dans ces zones.

#### 1. - Mesures de prévention ayant pour objet la réduction de l'aléa

Créés par l'article 21 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 (*J.O.* 6 janv. 1991), les plans de zones sensibles aux incendies de forêt (P.Z.I.S.F.) étaient chargés de définir les mesures de prévention à mettre en œuvre tant par les propriétaires que par les collectivités publiques pour réduire le risque d'incendie de forêt.

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.), qui, en vertu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, remplacent les P.Z.S.I.F., définissent les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ou les particuliers dans les zones exposées aux incendies (L. n° 95-101 du 2 fév. 1995, art. 16).

A cet égard, les préfets disposent de pouvoirs applicables sur l'ensemble du territoire de leur département, qui se traduisent tantôt par des **obligations de faire** imposées aux propriétaires, tantôt par des **servitudes** grevant leur droit de propriété.

En vertu de l'article L. 322-1 du Code forestier, le préfet peut soumettre le propriétaire d'une habitation, de dépendances, de chantiers, d'ateliers ou d'usines à **l'obligation de débroussailler son terrain** jusqu'à une distance de 50 mètres de ces constructions. Si la nature de l'occupation d'un bâtiment d'habitation justifie des précautions particulières pour la protection des vies humaines, l'obligation de débroussailler peut s'étendre sur la propriété voisine, toujours dans la limite des 50 mètres comptés à partir de l'habitation.

Cette distance maximum peut être portée à 100 mètres dans les communes où se trouvent des bois classés en application de l'article L. 321-1 du Code forestier ou inclus dans les massifs forestiers situés dans les régions de Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et dans les départements limitrophes (C. forest., art. L. 322-1, al. 2 ajouté par L. n° 85-1273, 4 déc. 1985).

Le débroussaillage doit être exécuté, **à ses propres frais par chacun des propriétaires** ou ses ayants droit. En cas de non-exécution de cette obligation par le propriétaire, l'administration peut faire constater la non-exécution des travaux de débroussaillage et y pourvoir d'office aux frais du propriétaire (C. forest., art. L. 322-1-1°).

Après une exploitation forestière, le préfet peut imposer au propriétaire de nettoyer le parterre des coupes (C. forest., art. L. 322-1-2°). A défaut de réalisation de cette obligation, l'administration peut y pourvoir d'office aux frais du propriétaire.

Le préfet peut également prescrire, par arrêté, aux propriétaires de respecter des **règles spéciales de gestion forestière** au voisinage des routes, dans une bande de 50 mètres de largeur au maximum de part et d'autre de l'emprise de ces voies (C. forest., art. L. 322-6).

Enfin, le préfet peut interdire d'allumer du feu, défendre à toute personne de fumer et réglementer l'emploi du feu par les propriétaires ou leurs ayants droit à l'intérieur des forêts et jusqu'à une distance de 200 mètres des bois, forêts, plantations et reboisements, ainsi que des landes et maquis incendiés où le pâturage est interdit pendant dix ans (C. forest, art. R. 322-1.).

En revanche, **en cas de risque exceptionnel** d'incendie et sans limitation de durée, le préfet peut interdire à toute personne :

- d'apporter en forêt des allumettes et certains appareils producteurs de feu ;
- de passer sur les terrains boisés hors des voies ouvertes à la circulation publique (exception faite des propriétaires ou de leurs ayants droit) ;
- de stationner ou de circuler (C. forest., art. R. 322-1, 4°).

Compte tenu de l'urgence, ces mesures sont prises par un arrêté préfectoral spécial applicable dès sa publication.

Le non-respect de l'ensemble de ces mesures relatives à l'apport du feu en forêt entraîne le paiement de l'amende prévue pour les contraventions de la 4<sup>e</sup> classe.

Lorsqu'un dépôt d'ordures ménagères présente un danger d'incendie pour les bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisement, le maire doit prendre toutes mesures pour faire cesser ce danger, c'est-à-dire par exemple, interdire le dépôt ou le faire déplacer (C. forest., art. L. 322-2). En cas de carence ou de refus du maire, il y est pourvu d'office par le préfet.

## **2. - Mesures réglementant les constructions et activités vulnérables**

### **Mesures relatives aux constructions ou installations à venir**

De la même manière que les P.Z.S.I.F., les plans de prévention des risques (P.P.R.) **déterminent les zones dans lesquelles peuvent être interdits ou soumis à prescriptions certains travaux, constructions ou installations à réaliser**. Ils ont pour objet en tant que de besoin :

- de délimiter les zones exposées aux incendies en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où de telles opérations pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles elles doivent être réalisées, utilisées ou exploitées ;
- de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux incendies mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements, ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des incendies ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° de l'article 16 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 ;
- d'interdire les constructions isolées dans des massifs forestiers, ceci afin de faciliter la lutte contre les feux de forêts en ne contraignant plus les services d'incendies et de secours à éparpiller leurs moyens pour défendre quelques constructions isolées (T.A. de Marseille, 22 mars 1993, n° 91291).

Ainsi, le préfet peut demander l'annulation de tout permis de construire délivré dans une zone exposée à d'importants risques d'incendie de forêt dès lors que la construction projetée est manifestement de nature à porter atteinte à la sécurité publique compte tenu des moyens de défense incendie existant (C.A.A. de Lyon, 19 janv. 1999, Préfet du Vaucluse, n° 95LY01220).

### **Mesures relatives aux constructions existantes**

L'apport fondamental du P.Z.S.I.F. a été de s'attaquer à l'existant en ouvrant la possibilité d'imposer, dans les secteurs déjà construits, des mesures de prévention aux propriétaires privés et aux collectivités ou établissements publics. Ainsi, dans chacune des zones délimitées par le plan, des prescriptions pouvaient être rendues obligatoires pour les constructions existantes concernant l'occultation des ouvertures, la protection des pièces de charpentes apparentes, l'implantation des réserves de combustibles ou de gaz, les moyens de

secours à prévoir sur place (réserve d'eau, dispositif d'extinction ou installation d'appareils de lutte contre l'incendie (décret du 23 mars 1992, art. 16 à 18).

Dans le prolongement des P.Z.S.I.F., les **servitudes de droit public** instituées par les P.P.R. liées à la lutte contre les incendies de forêt peuvent : définir dans les zones exposées et non exposées aux incendies, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires exploitants ou utilisateurs (L. n° 87-565, 22 juill. 1987, art. 40-1).

En cas d'urgence, ces servitudes peuvent être imposées dès le stade du projet et donc avant leur annexion définitive dans les P.O.S. existants.

Le préfet peut, après mise en demeure, faire exécuter d'office ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

Ces travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés (conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme) avant l'approbation du P.P.R. et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs, ne peuvent porter que sur des aménagements limités : la limite financière est fixée à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du P.P.R.

**Les P.P.R. peuvent interdire les travaux d'entretien et de gestion courantes des bâtiments implantés antérieurement à leur approbation** ou à leur publication, **lorsque ces travaux augmentent les risques ou en créent de nouveaux**, ou bien lorsqu'ils conduisent à une augmentation de la population exposée, les interdire.

## **B. - Dispositions spécifiques aux forêts situées dans des zones particulièrement exposées aux incendies**

### *1. - Nécessité d'établir un zonage du territoire menacé*

Le Code forestier prévoit, d'une part, une procédure spéciale qui permet de classer les bois situés dans les régions à risques élevés d'incendies, et, d'autre part, une procédure propre aux massifs boisés existant dans les régions de Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et dans les départements limitrophes, régions et départements où peuvent être créés des périmètres de protection et de reconstitution forestière (P.P.R.F.).

#### **Forêts classées**

Dans les zones particulièrement exposées en raison d'éléments naturels favorables à la propagation des incendies, tels que la sécheresse du climat, la violence des vents, la prédominance des essences résineuses, l'état broussailleux des forêts, les massifs forestiers peuvent faire l'objet d'un **classement** après avis des conseils municipaux intéressés et du conseil général (C. forest., art. L. 321-1).

Le classement fait courir un délai d'un an durant lequel les propriétaires forestiers doivent se constituer en associations syndicales pour l'exécution des travaux de défense contre les incendies (travaux de D.F.C.I. : compartimentage du massif boisé par des pare-feu, construction de voies d'accès et points d'eau).

Si la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité juge les travaux proposés suffisants, les associations en assurent alors l'exécution et l'entretien. A défaut, ils sont exécutés d'office (C. forest., art. R. 321-8).

Ces travaux peuvent aussi être confiés par convention à l'Office national des forêts (C. forest., art. R. 321-14).

### **Périmètres de protection et de reconstitution forestière**

Dans les massifs forestiers situés dans les régions de Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les départements limitrophes, et lorsque l'importance des incendies, leur fréquence et la gravité de leurs conséquences sont telles que la **sécurité publique** peut être **compromise** ou les sols et peuplements forestiers menacés de dégradation, les **travaux d'aménagement** et d'équipement nécessaires pour prévenir les incendies et en limiter les conséquences **peuvent être déclarés d'utilité publique** à la demande du ministre de l'Agriculture, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales (C. forest., art. L. 321-6 mod. par L. n° 85-1273 du 4 déc. 1985).

L'acte déclarant l'utilité publique fixe le périmètre de protection et de reconstitution forestière à l'intérieur duquel les travaux de D.F.C.I. sont exécutés et précise les terrains qui, à l'intérieur de ce périmètre, peuvent faire l'objet d'aménagements pour maintenir ou développer une utilisation agricole des sols afin de constituer les coupures nécessaires au cloisonnement des massifs (C. forest., art. L. 321-6, al. 3 mod. par L. n° 92-613 du 6 juill. 1992).

La déclaration d'utilité publique vaut autorisation des défrichements nécessaires à l'exécution des travaux et entraîne en tant que de besoin, le déclassement des espaces boisés classés par l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme (C. forest., art. L. 321-6, al. 4 introduit par L. n° 87-565 du 22 juillet 1987).

Les travaux de D.F.C.I. sont réalisés et entretenus par la collectivité publique à la demande de laquelle a été prononcée la déclaration d'utilité publique. Toutefois, cette collectivité peut, (V. art. 175 et s. du C. rur.), faire participer aux dépenses de travaux (à l'exclusion des travaux de mise en culture), les personnes qui ont rendu ces travaux et aménagements nécessaires ou y trouvent un intérêt.

Les propriétaires peuvent passer une convention avec la collectivité publique à la demande de laquelle a été prononcée la déclaration d'utilité publique afin d'exécuter eux-mêmes les travaux et d'en assurer l'entretien. Si après mise en demeure, les propriétaires n'exécutent pas les travaux dans les conditions fixées par la convention, ceux-ci sont alors réalisés par la collectivité publique à la demande de laquelle a été prononcée la déclaration d'utilité publique (C. forest., art. R. 321-20 modifié par décret n° 88-1147 du 21 déc. 1988).

Dans les périmètres où les travaux ont été déclarés d'utilité publique, le préfet peut mettre en demeure les propriétaires et, le cas échéant, les titulaires du droit d'exploitation de fonds boisés ou couverts d'une végétation arbustive d'y réaliser une mise en valeur agricole ou pastorale. Si le propriétaire renonce à mettre en valeur le terrain, le préfet peut soit attribuer l'autorisation d'exploiter à un demandeur ayant présenté un plan de remise en valeur, soit faire attribuer le fonds à la SAFER (C. forest., art. L. 321-11, al. 1 modifié par L. n° 92-613 du 6 juillet 1992).

Dans les périmètres mentionnés au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 321-11 du Code forestier et en dehors des périodes d'interdiction, les collectivités territoriales peuvent procéder au brûlage dirigé des pâturages et périmètres débroussaillés en application des articles L. 322-1 à L. 322-8 du Code forestier.

Pour renforcer la sécurité dans les périmètres de protection et de reconstitution forestière (P.P.R.F.), le préfet peut aussi imposer au distributeur d'énergie électrique de prendre à ses frais les mesures spéciales de sécurité nécessaires, et notamment la construction des lignes en conducteurs isolés ainsi que le débroussaillage d'une bande de terrain de 5 mètres de largeur de part et d'autre de la ligne électrique (C. forest., art. L. 322-5).

#### ***2. - Obligations imposées aux propriétaires de forêts situées dans les zones particulièrement exposées aux incendies***

Dans les massifs classés au titre de l'article L. 321-1 du Code forestier et dans les massifs des régions où peuvent être établis des P.P.R.F., la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 modifiée par celle du 6 juillet 1992 peut imposer des obligations aux propriétaires

### **Instauration d'une servitude de passage et d'aménagement des voies de défense contre l'incendie (D.F.C.I.)**

La servitude de passage et d'aménagement des voies de D.F.C.I. a pour finalité d'assurer "exclusivement la **continuité des voies de défense contre l'incendie**" (C. forest., art. L. 321-5-1 et R. 321-14-1). Cette servitude comprend l'aménagement de la partie du terrain destinée à assurer le passage des engins de D.F.C.I., puis l'utilisation de cet espace par ces engins. Toute autre utilisation, notamment à des fins d'exploitation forestière, est dépourvue de base légale.

Sont **exonérés** de cette servitude, les **terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs** ou de "clôtures équivalentes selon les usages du pays" (C. forest., art. L. 321-5-1, al. 2).

Les voies de D.F.C.I. ne sont pas ouvertes à la circulation générale. Les tiers ne peuvent donc pas y circuler. Elles sont réservées exclusivement à la circulation du service bénéficiaire et au propriétaire du fonds, sous réserve pour celui-ci de ne pas gêner l'affectation de la voie (C. forest., art. L. 321-5-1, al. 5).

Conformément au droit commun, l'établissement de la **servitude** donne au propriétaire un droit à **indemnisation à l'amiable ou par expropriation**, si l'exercice de la servitude rend impossible l'utilisation normale des terrains grevés (C. forest., art. L. 321-5-1, al. 4).

Cette servitude de passage est elle-même l'assise d'une servitude de débroussaillage : le bénéficiaire de la servitude de D.F.C.I. peut procéder à ses frais au débroussaillage des abords de la voie dans la limite d'une bande d'une largeur de 50 mètres de part et d'autre de l'axe de l'emprise (art. L. 321-5-2 C. forest.).

### **L'obligation imposée aux propriétaires de débroussailler et de maintenir en état débroussaillé ainsi que de procéder au nettoyage du parterre des coupes**

- Les propriétaires des terrains ou de constructions situés dans des zones particulièrement exposées aux incendies ont une **obligation de débroussailler sur une profondeur de 50 mètres**, susceptibles d'être portés à 100 mètres par décision du maire, les abords des constructions, chantiers et installations de toute nature et de maintenir en état de débroussaillé (art. L. 322-3 C. Forest. mod. par L. du 6 juill. 1992).

- Lorsque le périmètre résultant de cette obligation déborde les limites de la propriété, le propriétaire du fonds obligé doit y pourvoir à ses frais sur le fonds voisin jusqu'à la limite de 50 à 100 mètres (Circ. EERF/SDEF/C91, n° 3009, du 9 juillet 1991).

Le propriétaire tenu de débroussailler doit au préalable s'adresser au propriétaire ou à l'occupant du fonds voisin pour l'informer des obligations qui lui sont imposées, lui indiquer qu'il peut exécuter lui-même les travaux de débroussaillage et, à défaut, qu'il s'en charge. En aucun cas, le propriétaire ou l'occupant du fonds voisin compris dans le périmètre soumis à une obligation de débroussaillage ne peut s'opposer à leur réalisation par celui qui en a la charge (art. L. 322-3-1 C. forest.).

Le maire peut également décider d'établir un **plan de débroussaillage** pour l'ensemble de sa commune, plan qui doit être approuvé par le préfet (Circ. du 15 février 1980, J.O. du 28 mars 1980).

- Sont également assujettis à l'**obligation de débroussaillage** et de maintien en état débroussaillé, les **terrains situés à l'intérieur des zones urbaines d'un P.O.S.** rendu public ou approuvé, des zones d'aménagement concerté, des secteurs de lotissement, des secteurs gérés par une association foncière urbaine, les terrains de camping et de caravaning (C. forestier, art. L. 322-3) et les terrains soumis aux règles d'un plan d'aménagement de zone ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur dans les secteurs sauvegardés.

Si les propriétaires ne respectent pas leur obligation de débroussailler et de maintien en état débroussaillé, la commune peut procéder à l'**exécution d'office de ces travaux** si, deux mois après la mise en demeure du propriétaire, il est constaté par le maire que ces travaux n'ont toujours pas été effectués (C. forestier, art. R. 322-6-1). Est constitutive d'une **faute lourde** de nature à engager sa responsabilité, l'**abstention de la commune de prendre les mesures nécessaires au défrichement** (T.A. de Nice, 13 déc. 1996, M. Ribero Soc Groupama Alpes-Méditerranée c. Cne d'Eze Préfet des Alpes Maritimes).

En cas de défaillance du maire, le préfet devra se substituer à celui-ci et mettre en œuvre la procédure instituée par les articles R. 322-6 et R. 322-6-1. Toute abstention de sa part est constitutive d'une faute lourde de nature à engager sa responsabilité (T.A. de Nice, 13 déc. 1996, M. Ribero Soc Groupama Alpes-Méditerranée c. Cne d'Eze Préfet des Alpes Maritimes).

L'article L. 322-12 permet l'**accès aux propriétés privées**, à l'exclusion des locaux domiciliaires et de leurs dépendances bâties, aux seules fins de constater l'exécution des travaux de débroussaillage afin, **en cas de non-exécution**, d'y pourvoir d'office. En cas de débroussaillage d'office par les soins de l'administration, le préfet peut prescrire des abattages d'arbres nécessaires (T.C., 25 janv. 1993, Préfet de la Haute-Corse c. S.C.I. Oasis, n° 2847).

Dans une zone particulièrement exposée au risque d'incendie, l'abattage d'arbres, effectué d'office par une société spécialisée à l'initiative du préfet dans le cadre d'une opération de débroussaillage, ordonnée en application de l'article L. 322-1 du Code forestier, ne constitue pas une voie de fait susceptible d'autoriser la victime à saisir les juridictions judiciaires en vue d'obtenir réparation du préjudice subi (T.C., 25 janv. 1993, Préfet de la Haute-Corse c. S.C.I. Oasis).

Aux termes de l'article L. 322-7 du Code forestier, l'État ou les collectivités locales peuvent procéder au débroussaillage des terrains situés aux abords des voies publiques et privées ouvertes à la circulation publique sans que les propriétaires des fonds ne puissent s'opposer à ce débroussaillage.

Après une exploitation forestière, le maire (art. L. 322-3 C. forest.) ou le préfet (art. L. 322-1-2° C. forest.) peut imposer au propriétaire ou à ses ayants droits de nettoyer les parterres des coupes.

### **III. - DÉVELOPPEMENT D'UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE SPÉCIFIQUE AU RISQUE "INCENDIE DE FORÊT"**

#### **A. - Mise en œuvre de la responsabilité administrative**

Le soin de prévenir et de combattre les incendies de forêts incombe dans chaque commune, en vertu des articles du C.G.C.T., aux autorités municipales.

#### **1. - Responsabilité de la commune pour insuffisance dans l'organisation et le fonctionnement des secours**

En tant qu'autorité de police de droit commun, le maire engage, par son action ou son inaction, la responsabilité de la commune vis-à-vis des sinistrés lorsque les dommages résultent des insuffisances d'organisation et de fonctionnement du service de secours.

La lutte contre les incendies de forêt étant une mission très délicate, la jurisprudence ne retient la responsabilité qu'en cas de **faute lourde de service** ayant contribué à l'aggravation du dommage (C.E., 18 nov. 1994, M. et Mme Marcel Sauvi, n° 141 180).

Lorsque les prévisions météorologiques permettent d'envisager des risques d'incendies "très sévères", l'administration est tenue de mettre en œuvre un **plan d'alerte** afin de mobiliser massivement les moyens et d'organiser notamment la mise en place sur le terrain d'un quadrillage serré d'équipes d'intervention préventives destinées à intervenir très rapidement sur tous les feux naissants afin de les maîtriser avant qu'ils ne prennent de l'intensité.

Ne commet pas une faute lourde, l'autorité publique qui s'abstient de mettre en œuvre le plan d'alerte dès lors que les bulletins météorologiques ne faisaient référence dans le secteur de départ de l'incendie qu'à des "risques prévisibles d'incendie "sévéres" (T.A. de Nice, 13 déc. 1996, Ribero, Soc Groupama Alpes-Méditerranée c. Cne d'Eze, Préfet des Alpes-Maritimes).

En revanche, commet ainsi une faute lourde, le maire qui n'a pas informé les services de lutte contre l'incendie de la présence d'un établissement industriel dépourvu d'un système d'alimentation en eau qui aurait facilité la lutte contre l'incendie (C.E., 25 oct. 1978, Dupont).

Constitue une faute dans le fonctionnement du service l'absence de mesures efficaces du maire au moment précis du sinistre (C.E., 17 juill. 1953, Marce).

Constitue également une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune, le fait pour la commune de maintenir en toute connaissance de cause des bouches d'incendie déficientes et vétustes dès lors que ces insuffisances ont contribué à aggraver les conséquences de l'incendie (C.A.A. de Nancy, 10 oct. 1996, n° 94NC01236)

Toutefois, la responsabilité de la commune est atténuée à due concurrence en cas de force majeure, cas fortuit ou fait des tiers et notamment lorsque les **conséquences dommageables** du sinistre sont **imputables à la configuration des lieux ou aux propres fautes de la victime**.

## *2. - Principe de la responsabilité de la commune, lieu du sinistre, malgré la mise en œuvre de moyens et procédures extérieurs à la commune*

La responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle s'est développé l'incendie est, en principe, seule retenue (C.E., 8 oct. 1975, Sté d'assurance moderne des agriculteurs de France, n° 92 831).

Ce **principe de la responsabilité de la commune, lieu du sinistre** est toujours confirmé par le juge et cela, malgré la mise en œuvre souvent fréquente de moyens et de procédures extérieurs à la commune. Ainsi, lorsqu'un service incendie relevant d'une autre collectivité publique intervient sur le territoire d'une commune, cette intervention doit être regardée comme effectuée pour le compte de celle-ci, qui par suite, doit supporter la charge de la réparation des dommages qu'elle a pu occasionner (T.A. de Montpellier, 5 oct. 1983, Cne de Montaren-Saint-Médiers et autres. c. Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation).

La jurisprudence considère, en effet, que lorsqu'une personne publique, différente de la commune, se voit confier l'organisation et la gestion des services de la sécurité civile, le maire dispose de l'intégralité du pouvoir de police pour sa commune, l'établissement public (service départemental d'incendie et de secours, syndicat, district, communauté urbaine) étant en charge uniquement de la gestion des moyens, lesquels, s'il y a sinistre, interviendront sous l'autorité du maire de la commune concernée. Cette différenciation importante entre le pouvoir de police et les compétences administratives ou techniques a été admise en jurisprudence, notamment avec les S.D.I.S (C.E., 2 févr. 1977, Cne de Longjumeau).

Ainsi, la commune lieu du sinistre se voit imputer la réparation des dommages occasionnés au moment des secours sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les services qui sont à l'origine du dommage appartiennent ou non à la commune.

Dans les arrêts : C.E., 13 mars 1963, S.D.I.S. de l'Aisne et C.E., 14 déc. 1981, Jouve, le juge retient la responsabilité de la commune dans laquelle a eu lieu le sinistre alors que ce sont les services de secours d'une autre commune qui ont commis la faute lourde (V. également T.A. de Montpellier, 5 oct. 1983, Cne de Montaren-Saint-Médiers et a. c. Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation).

Constitue également une faute lourde, engageant la responsabilité de la commune, l'entrée en action d'un motopompe plus de deux heures après que l'alerte eut été donnée (C.E., 20 nov. 1968, n° 71 535).

Les tribunaux administratifs mettent en œuvre le critère tiré de la nature du service exécuté : à partir du moment où ils participent aux missions de police municipale, les agents ou services extérieurs à la commune engagent, par leur action, la responsabilité de cette dernière.

Toutefois, le principe de la responsabilité de la commune, lieu du sinistre connaît des **atténuations** lorsque la responsabilité de la personne morale dont relève l'agent ou le service à l'origine de la faute ou du mauvais

fonctionnement du service, a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime (art.L. 2216-2 C.G.C.T.).

Les frais d'extinction des incendies sont à la charge des communes car l'extinction des incendies est une activité qui dépend de la police administrative, appliquée, dans l'intérêt général (C.E., 18 janv. 1985, Dame Marie d'Antin de Vaillac).

Ainsi, la jurisprudence considère que l'autorité municipale, lorsqu'elle procède à l'extinction d'un incendie, accomplit un devoir légal et doit être regardée comme faisant moins l'affaire de l'incendie que celle des habitants dont les propriétés pourraient être atteintes par le feu, si les progrès n'en étaient arrêtés (C.E., 25 oct. 1978, Dupont).

Dans ces conditions, aucune contribution pécuniaire ne peut être demandée par la commune à la victime d'un sinistre ou à son assureur pour l'intervention des sapeurs-pompiers. Et elle ne peut pas non plus justifier le prélèvement d'une redevance pour service rendu (C.E., 18 janv. 1985, Dame Marie d'Antin de Vaillac).

## **B. - Mise en œuvre des responsabilités judiciaires**

### ***1. - Responsabilité civile***

La responsabilité civile peut être également engagée sur le fondement de l'article 1384 al. 1<sup>er</sup> C. civ. du fait d'autrui. Ainsi, un centre d'aide par le travail accueillant des personnes handicapées mentales et acceptant la charge d'organiser et de contrôler, à titre permanent, le mode de vie de ces handicapés peut voir sa responsabilité civile engagée sur le fondement de l'article 1384 al. 1<sup>er</sup> du Code civil et être condamné à réparer les dommages causés par un pensionnaire qui a mis le feu à une forêt (Cass Ass. plén., 29 mars 1991, Assoc. des centres éducatifs du Limousin c. Consorts Blicek).

### ***2. - Responsabilité pénale***

Le Code pénal institue des mesures répressives à l'encontre, d'une part, des personnes qui ne respectent pas les prescriptions d'urbanisme, et d'autre part, les auteurs volontaires ou involontaires d'incendies.

#### **Pour non respect d'un P.P.R.**

Le non-respect d'un P.P.R. peut être sanctionné pénalement. Constitue une infraction au sens de l'alinéa 1 de l'article 40-5, le **fait de construire ou d'aménager son terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels** ou de ne pas respecter les conditions prescrites par ce plan. Le régime des sanctions est prévue à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, les réalisations et les activités ne faisant pas l'objet d'un contrôle au titre d'une autorisation administrative pourront être pénalement sanctionnées dès lors qu'elles violent un P.P.R.

#### **Pour délit ou crime d'incendie volontaire ou involontaire**

En vertu de l'article L. 322-9 du Code forestier, "les **personnes ayant causé l'incendie** des bois, forêts, landes, maquis, plantations et reboisements d'autrui, par des feux allumés à moins de 200 mètres de ces terrains, ou par des feux ou lumières portés ou laissés sans précautions suffisantes, ou par des pièces d'artifice allumées ou tirées par négligence ou imprudence sont passibles d'un **emprisonnement de onze jours à six mois et d'une amende de 1 300 F à 20 000 F** ou de l'une de ces deux peines seulement.

Ces pénalités peuvent être doublées à l'encontre de ceux qui, sachant qu'ils viennent de causer un incendie ne sont pas intervenus aussitôt pour faire cesser le sinistre et, si leur action était insuffisante, n'ont pas averti

immédiatement une autorité administrative ou de police" (C. forest., art. L. 322-9 modifié par L. n° 85-1273, du 4 déc. 1985 et L. n° 87-565 du 22 juill. 1987).

L'infraction prévue par l'article L. 322-9 du Code forestier est un **délit involontaire** qui n'est constitué que s'il a été causé par l'absence de précautions suffisantes, des négligences ou par des imprudences définies par le texte (Cass., crim, 14 nov. 1979, Bull. crim. n° 319).

Il en est ainsi lorsque le prévenu a quitté le foyer alors que les souches avaient été seulement recouvertes de terre, que le foyer aurait dû être surveillé, à ce moment, avec attention, et qu'il est certain que ces souches continuaient à brûler (Cass., crim, 13 juill. 1967, *Bull. crim.*, n° 219) ou lorsqu'un bûcheron, malgré les recommandations de l'administration des eaux et forêts, n'a pas pris les précautions nécessaires pour empêcher le propagation du feu (Cour d'appel de Rouen, 11 mars 1974).

En revanche, doit être cassé l'arrêt qui prononce une condamnation en s'abstenant de préciser la distance séparant l'endroit où les feux ont été allumés, du bois dépendant de la propriété voisine auquel l'incendie a été communiqué (Cass., crim., 21 janv. 1965).

**Si l'acte de volonté est prouvé**, il s'agit du **délit ou du crime d'incendie volontaire**, réprimé par les articles 435 à 437 du Code pénal qui frappent les incendiaires volontaires d'un emprisonnement de 5 à 10 ans et d'une amende de 5 000 à 200 000 F ; si les faits entraînent mort ou infirmité permanente, la réclusion criminelle à perpétuité est encourue.

Les collectivités publiques, qui doivent parfois engager des moyens très importants pour lutter contre les incendies de forêt, peuvent désormais, en se constituant partie civile, réclamer le remboursement de leurs frais par le condamné : il peut être ainsi fait exception au principe de gratuité des secours. Cette disposition qui fait l'objet de l'article 2-7 du Code de procédure pénale, ne peut conduire à un remboursement effectif que si plusieurs conditions sont remplies : il faut que l'incendiaire ait été identifié, poursuivi, puis reconnu pénalement responsable - ce qui exclut les cas de démence -, condamné, et enfin, qu'il soit suffisamment solvable.

## BIBLIOGRAPHIE

- Question parlementaire du 1<sup>er</sup> mars 1999 de M. Alary sur le problème de la prévention des feux de forêt *Journal Officiel*, Assemblée nationale, 10 mai 1999, p. 2818.
- G. HUMBERT, "Protection des forêts contre les incendies", *Jurisclasseur Environnement*, Fasc. 415, nov. 1995.
- "Protection des forêts contre les incendies", *Jurisclasseur Rural*, fasc 415, mai 1997.
- *Revue forestière Française*, numéro spécial, 1990.
- J. CHAPUISAT : "Les responsabilités consécutives aux incendies de forêt", *D.* 1981, doct. 286
- J.-C. DOUENCE : "Le statut des services d'incendie et de secours et la défense des forêts contre l'incendie", *R.F.D.A.*, 1987, 3 (6).
- P.-P. MUSCATELLI. et R ROMI : "L'organisation juridique de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt", *Revue Droit rural*, 1986, n° 145.

## FICHE 4-6. : MONTAGNE

### TEXTES

• **Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (J.O. du 10 janvier 1985) :**

**Art. 78 :** "Dans les zones de montagne, en l'absence de plans d'exposition aux risques naturels prévisibles [Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles], les documents d'urbanisme ainsi que les projets de travaux, constructions ou installations soumis à une demande d'autorisation ou à une décision de prise en considération tiennent compte des risques naturels spécifiques à ces zones, qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modification du milieu envisagées.

Cette prise en compte s'apprécie en fonction des informations dont peut disposer l'autorité compétente.

Sans préjudice des dispositions des deux alinéas ci-dessus, le représentant de l'État visé à l'article L. 145-11 du Code de l'urbanisme pour les unités touristiques nouvelles et à l'article 49 de la présente loi pour les remontées mécaniques tient compte des risques naturels pour la délivrance des autorisations correspondantes".

• **Code de l'urbanisme - article L. 145-3 :**

"I. - Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. (L. n° 94-112 du 9 février 1994) Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale des sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. [...]

III. - Sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, sauf si le respect des dispositions prévues aux I et II ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. [...]

IV. - Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles.

Leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands

équilibres naturels".

• **Code de l'urbanisme - article L. 145-8 :**

"Les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels et aux services publics autres que les remontées mécaniques ne sont pas soumis aux dispositions de la présente section si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative".

• **Code de l'urbanisme - article L. 145-9 :**

"Est considérée comme une unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;

- soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8 000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre ou de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques".

• **Code de l'urbanisme - article R. 145-2 :**

"La demande [d'U.T.N.] est accompagnée d'un dossier constitué par un rapport et des documents graphiques décrivant : [...]

3° Les risques naturels auxquels le projet peut être exposé ainsi que les mesures nécessaires pour en assurer la prévention ; [...]"

• **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs :**

**Art. 40-1:** (loi n° 95-101 du 2 février 1995) "L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches [...]"

• **Code général des collectivités territoriales - article L. 2212-2 :**

"La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...]

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digue, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels [...]"

• **Code général des collectivités territoriales - article L. 2212-4 :**

"En cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites".

• **Circulaire des ministères de l'Intérieur et de l'Industrie n° 80-268 du 24 juillet 1980 relative au déclenchement préventif des avalanches.**

• **Circulaire des ministères de l'Équipement, de l'Environnement, de l'Intérieur et de l'Agriculture du 17 décembre 1987, Prévention des risques naturels spécifiques à la montagne (M.T.P., Textes Officiels du 22 janvier 1988).**

## JURISPRUDENCE

### I - URBANISME EN MONTAGNE

• **C.A.A. de Lyon, 7 juillet 1995, Commune du Grand-Bornand, B.J.D.U., 3/95, p. 227 - R.J.E., 1-2/96, p. 177 - Le Quotidien Juridique, n° 71 du 3 sept. 1996) :**

" [...] Cons. que la commune du Grand-Bornand conteste le jugement en date du 27 mai 1993 par lequel le TA de Grenoble a sur déféré du préfet de la Haute-Savoie, annulé le permis de construire délivré à M. Gouache le 16 juin 1992 pour des travaux de restauration d'un chalet d'alpage ayant notamment pour effet de permettre son occupation en toutes saisons ; qu'il est constant que par sa situation ce **chalet** n'est **pas accessible en hiver** du fait de l'enneigement même avec des véhicules tous terrains ou des véhicules agricoles et peut seulement être desservi en été avec ce type de véhicules ;

Cons. que s'il ne modifie pas le volume de la construction existante, le projet litigieux a pour effet d'affecter à l'habitation un bâtiment initialement à usage agricole et de ce fait traditionnellement inutilisé en hiver et ne faisant l'objet en été que d'une occupation limitée : que, par suite, alors même que la rénovation envisagée améliorerait la sécurité intérieure notamment en ce qui concerne l'installation électrique, le **nouveau type d'occupation** par un beaucoup plus grand nombre de personnes qu'elle rendrait possible, **compromettrait gravement la sécurité publique** dès lors que les lieux ne peuvent être atteints en hiver par les engins de lutte contre l'incendie et ne peuvent l'être en été que par des véhicules spécialement adaptés et en tout état de cause avec retard ; [...]"

• **C.E., 11 mars 1996, Commune d'Orelle :**

"[...] Cons. qu'aux termes de l'article R. 145-1 du Code de l'urbanisme : "[...] la demande d'autorisation de créer une unité touristique nouvelle est présentée par la commune ou les communes ou le groupement de communes sur le territoire desquelles s'étend l'emprise du projet [...]" ; qu'aux termes de l'article R.145-2 dudit Code : "La demande est accompagnée d'un dossier constitué par un rapport et des documents graphiques décrivant : [...] les risques naturels auxquels le projet peut être exposé ainsi que les mesures nécessaires pour en assurer la prévention ; les effets prévisibles du projet sur l'environnement agricole, les peuplements forestiers et l'environnement, ainsi que les mesures de protection et de réhabilitation à prévoir et l'estimation de leur coût [...]" ;

Cons. que si le dossier présenté par la Commune d'Orelle à l'appui de sa demande d'autorisation d'équipement du domaine skiable de la commune et qui a été soumis à l'enquête publique prévue aux articles R.145-5 et R. 145-6 du Code de l'urbanisme soulignait la **richesse et la variété de la flore** et de la **faune sauvage** présentes, sur le secteur concerné par le projet, ainsi que l'existence d'un **risque** significatif **d'avalanche**, il ne présentait **pas les mesures de protection de l'environnement** et de prévention des risques naturels exigées par l'article R.145-2 précité du Code de l'urbanisme ; qu'ainsi l'arrêté du 24 mars 1987 a été pris à la suite d'une procédure irrégulière ; [...]"

• **T.A. de Grenoble, 7 novembre 1996, F.R.A.P.N.A. - Isère, n° 96540 et s :**

"[...] Cons., par ailleurs, que l'article L. 145-3-IV du Code de l'urbanisme dispose en particulier, s'agissant des **unités touristiques** nouvelles, que "leur localisation, leur conception et leur réalisation **doivent respecter la qualité des sites et des grands équilibres naturels**" ; que l'équipement autorisé du massif de la Belle Étoile qui, outre les mouvements de terre afférents aux travaux de construction, et prévus pour un volume total de 22 550 mètres cubes, entraînera une **fréquentation intense d'espaces** jusque là difficilement accessibles, ne peut que constituer une **menace pour un site** dont la qualité et la participation aux grands équilibres naturels sont suffisamment établies par les informations scientifiques susrelatées, qu'ainsi, **en ne prenant en considération** dans son arrêté d'autorisation. **que les seuls aspects économiques du projet** ainsi que les mesures envisagées pour assurer la sécurité du public et préserver la qualité des eaux, **le préfet** de la région Rhône-Alpes **a méconnu les prescriptions** de l'article L 145-3-IV susrappelé du Code de l'urbanisme ;

Cons. au surplus qu'en vertu du 3° alinéa de l'article 78 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, l'autorité Préfectorale compétente en matière d'unités touristiques nouvelles "tient - compte des risques naturels pour la délivrance des autorisations correspondantes" ; qu'aux termes par ailleurs de l'article R. 145-2 du Code de l'urbanisme le rapport et les documents graphiques accompagnant la demande d'autorisation de créer une unité touristique nouvelle décrit : [...]"3° Les risques naturels auxquels le projet peut être exposé ainsi que les mesures nécessaires pour en assurer la prévention" - qu'il résulte des pièces du dossier et notamment de la carte "RTM" au 1/10.000ème, que les pentes de la montagne de la Belle Étoile sont exposées, à un risque d'avalanche, et à un risque de chute de pierres que, s'agissant de ce dernier risque, le rapport présenté par la commune indiquait d'ailleurs que, bien que dures et compactes, les **roches de la montagne pouvaient "se désagréger en blocs ou en plaques, plus particulièrement lors des séquences gel-dégel"** ajoutant que de nombreux éboulis tapissaient la majorité des versants dans toute leur partie sommitale ; que cependant, malgré ce constat, ledit **rapport concluait** sans s'appuyer sur aucune étude technique, à la quasi-absence de risque, en se bornant à tirer argument de ce **que**, durant la période touristique d'hiver, la **stabilité des éboulis se trouvait garantie par la présence de la couche neigeuse** ; qu'ainsi, et eu égard **aux insuffisances du dossier en ce qui concerne la sécurité du public**, le préfet de la région Rhône-Alpes n'a pu, sur ce point également, accorder à la commune de Mont-de-Lans l'autorisation sollicitée, sans entacher sa décision d'irrégularité ; [...]"

• **C.E., 9 octobre 1989, Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, Rec., Tables, p. 983, R.J.E. 1990, p. 253, note Terneyre, L.P.A. 20 juin 1990, n° 74 note J. Morand-Deville :**

"[...] Cons. [...] **qu'un programme d'aménagement de 30 000 m<sup>2</sup>, soit deux mille lits, nécessitant en outre l'édification de dispositifs paravalanche d'envergure pour conjurer les risques naturels importants auxquels le site est exposé et l'implantation de surfaces de stationnement étendues en rive du plan d'eau, excède par son importance d'un hameau**, seul aménagement autorisé ; que par suite, les arrêtés attaqués sont entachés d'erreur de droit [...]"

## II. - PRÉVENTION DU RISQUE AVALANCHE

### • C.E., 27 juillet 1979, Carot et autres :

"[...] Cons. d'autre part, qu'aux terme de l'article 97 du Code de l'administration communale, alors en vigueur, "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment [...] (6°) le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que [...] les avalanches ou autres accidents naturels, [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure" ; qu'il résulte de l'instruction que la commune de Tignes, agissant en liaison avec les services de l'État qu'elle a informé et consultés en temps utile, a décidé et fait exécuter de 1956 à 1970 des **travaux destinés à assurer la protection du lotissement des "Almes" contre les avalanches** ; que bien que certains de ces travaux aient été retardés par la défaillance d'un entrepreneur et que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été à l'époque hors de proportion avec ses ressources, n'a pas commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription des mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les avalanches ; que les **ouvrages de protection qu'elle a fait construire ont été exécutés et entretenus d'une manière normale** ; que, dès lors, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la partie des conclusions des requérants fondée sur la faute qu'aurait commise l'autorité municipale de Tignes dans l'exercice des pouvoirs de police et sur le défaut d'entretien normal des ouvrages publics dont elle avait la charge ; [...] (rejet)."

### • C.E., 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère c/ Mme Bosvy et autres (préc.):

"[...] Cons., en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 97 du Code de l'administration communale, en vigueur lorsque s'est produite cette avalanche, "La police municipale [...] comprend notamment: [...] 6°) le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser [...] les accidents et les fléaux calamiteux, tels que [...] les avalanches" ; qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que dans la période de croissance de l'agglomération de Val d'Isère, au cours de laquelle a été édifié le chalet de l'U.C.P.A. il n'a **pas été procédé de façon approfondie à l'étude des zones exposées à des risques d'avalanche** ; que, d'autre part, la **commune n'avait, dans cette même période, entrepris qu'une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection** qui eussent été **nécessaires** pour assurer une protection efficace contre les avalanches, et dont il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation eut été hors de proportion avec les ressources de la commune ; que dans les circonstances de l'affaire et compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, **l'insuffisance de mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute** de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes ; que la circonstance que le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engage la responsabilité de l'État auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité ; que la Commune de Val d'Isère n'est par suite pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Grenoble l'a condamnée à supporter 50 % des conséquences dommageables du sinistre du 10 février 1970 ; [...]"

### • C.E., 16 juin 1989, M. Henri Granger, n° 59.554 :

"[...] Cons. que, si le chalet dont s'agit est situé dans une zone présentant des risques d'avalanche, telle qu'elle a été délimitée par un arrêté du préfet de l'Isère en date du 8 novembre 1972, il résulte de l'instruction qu'à la date où a été délivré à M. Granger son permis de construire, soit le 9 août 1967, compte tenu des informations possédées à l'époque sur les risque d'avalanche que présentait ladite zone alors que, depuis 1905, **aucune avalanche n'avait franchi la forêt** située en contre-haut du chalet du requérant, l'État n'a pas commis de faute susceptible d'engager sa responsabilité envers ce dernier en n'ayant pas encore mis en œuvre à la date de délivrance du permis de construire la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels prévue par l'article 2 du décret du 29 août 1955 devenu l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme ; que, pour les mêmes raisons, le maire de la Morte

agissant au nom de l'État n'a **pas** commis **de faute en délivrant** à M. Granger **le permis de construire** qu'il sollicitait sans le mettre en garde contre le risque d'avalanche que présentait l'emplacement qu'il avait choisi pour implanter son chalet ;

Cons. qu'aux termes de l'article L. 131-2 du Code des communes, alors en vigueur: "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment [...] 6°) le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que [...] les avalanches ou autres accident naturels [...] ; qu'il résulte de l'instruction que la commune de la Morte, agissant en liaison avec les services de l'État qu'elle avait informés et consultés, a décidé et fait exécuter en 1974 et 1975 des **travaux destinés à protéger les habitations contre les avalanches** ; que bien que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces pour parer entièrement au danger d'avalanche, la municipalité, en n'entreprenant pas des travaux plus importants qui auraient été hors de proportion avec ses ressources, n'a pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de la prescription des mesures de police destinées à parvenir les accidents naturels tels que les avalanches ; que la circonstance que les ouvrage de protection qu'elle a fait construire se sont révélés insuffisants pour prévenir toutes les conséquences de l'avalanche survenue le 20 janvier 1981 ne révèle **pas** par elle-même un **défaut d'entretien normal desdites ouvrages** alors qu'il n'est pas contesté qu'il ont été exécutés et entretenus d'une manière normale ; [...]"

• **C.A.A. de Lyon, 1<sup>er</sup> février 1990, Consorts Pressigout, n° 89LY00098 :**

"[...] Cons. que selon les articles L. 131-1 et L. 131-2 du Code des communes, le maire, responsable de la police municipale, laquelle a notamment pour objet d'assurer la sécurité publique, a la charge de prévenir par des précautions convenables les accidents et les fléaux calamiteux tels que les avalanches ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que le samedi 14 janvier 1978, alors que les conditions météorologiques et l'enneigement laissaient prévoir le déclenchement d'avalanches avec une quasi-certitude dans la zone des immeubles du CRET, les **mesures prises par le maire** de Val d'Isère furent limitées à la **mise en place du drapeau annonciateur d'avalanche, à la diffusion des notes relatives aux périodes d'état d'alerte et à l'interdiction de circulation des piétons** sur la R.N. 202 reliant la Daille à Val d'Isère ; **qu'en n'interdisant pas totalement tout accès** aux immeubles du CRET, susceptibles d'être atteints par cette avalanche imminente, et en ne diffusant pas plus d'informations à l'usage des nouveaux venus dans la station, **le maire** de la Commune de Val d'Isère **a**, dans les circonstances de l'espèce, **commis** dans l'exercice des pouvoirs de police qu'il tenait de l'article L. 131-2-6 du Code des communes susmentionné, **une faute lourde** de nature à engager la responsabilité de la commune ;

Cons., d'autre part, qu'il n'est pas établi qu'à la date de délivrance des permis de construire, les 15 mai 1962 et 12 mars 1968, des deux immeubles "CRET I" et "CRET II" et compte tenu des informations dont disposaient alors les services de l'urbanisme sur les caractéristiques de la zone et le risque d'avalanches, l'administration ait commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité en délivrant lesdits permis ; [...]"

### III. - RISQUES LIÉS A LA PRATIQUE DU SKI

• **T.G.I. d'Albertville, 7 avril 1997, Consorts Leysens-Misson et autres, n° 9603292A :**

Attendu qu'il est prévenu d'avoir à Val d'Isère (73), le 23 février 1996 par maladresse, imprudence, inattention ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, en l'espèce pour avoir omis de prendre la décision de fermeture de la piste de fond "La Daille" alors que le danger d'avalanche était fort, le danger répertorié à cet endroit et le déclenchement préventif non institué au PIDA, involontairement causé la mort de Leysens Jean-Paul [...];

Le Tribunal, au vu des éléments produits aux débats, relève que :

- la piste verte de LA DAILLE se trouve dans le couloir de l'avalanche répertoriée appelée "La Bouchia" ;
- cette avalanche n'est pas purgée (non prévue au PIDA) ;
- elle était déjà dans le passé descendue à plusieurs reprises jusqu'à la route, donc plus bas que la piste de la Daille ;
- le bulletin de Météo France - Centre de Bourg-St-Maurice - du 02/96 veille des faits, faisait état jusqu'au lendemain soir d'un risque fort d'avalanches (4/5) sur tous les massifs, étant précisé que ces avalanches pouvaient localement prendre de l'ampleur en emportant une bonne partie du manteau neigeux en place et/ou en parcourant un bon dénivelé ;
- le bulletin de Météo France du 23/02/96, jour des faits, maintenait cet avis de fort risque d'avalanches ;
- l'allégation aux termes de laquelle le risque local n'aurait été que de 3 provient d'affirmations non démontrées notamment de la part du conseiller technique MEFFRE dont le rapport a été produit par la défense ;
- les deux prévenus sont des professionnels de la montagne parfaitement aptes à apprécier les risques en la matière ;

Ainsi face à l'existence le jour des faits d'un risque fort et prévisible d'avalanche pouvant atteindre la piste de la Daille, il appartenait tant à Monsieur Catelan, responsable de la sécurité en matière d'avalanche sur la commune en sa qualité de maire, qu'à Monsieur Neel, agent municipal, chef des pistes et de la sécurité, de décider de fermer ladite piste au public.

Il s'agissait d'une décision, simple d'exécution, que les intéressés n'auraient eu aucune difficulté, technique ou autre, à mettre en œuvre".

• **C.A.A. de Lyon, 31 mai 1995, Commune de la Grave La Meije, *Le Quotidien Juridique*, n° 4 du 11 janvier 1996, p. 329 :**

"[...] Cons. qu'il résulte de l'instruction que si le parcours suivi par M. Piazza ne constituait pas une piste balisée, il est constant que nombre de skieurs l'empruntent habituellement pour rejoindre le village depuis le Peyrou d'Amont qui est la gare intermédiaire du téléphérique ; qu'en égard au danger exceptionnel que présente la proximité de cette importante falaise située juste en contrebas de cet itinéraire et alors en outre que la commission de sécurité qui s'était tenue le 22 juin 1989 à La Grave avait expressément **demandé que cette zone dangereuse fasse l'objet d'une signalisation et d'une protection appropriée le maire**, qui ne pouvait se limiter à disposer des panneaux d'information générale à la sortie du téléphérique a commis une **faute** de nature à engager à responsabilité de la commune de La Grave, **en ne prenant aucune disposition particulières pour assurer la sécurité de ce passage** ;

Mais considérant que M. Piazza, en décidant de **redescendre seul par un itinéraire non balisé**, sans s'informer des conditions de retour, alors que la falaise était visible depuis le téléphérique a commis une **faute de nature à atténuer la responsabilité de la commune** [...]"

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La montagne est un terrain privilégié de survenance de risques naturels, au premier rang desquels figurent bien entendu les avalanches mais aussi les éboulements, les glissements de terrain ainsi que les laves torrentielles et les risques glaciaires.

Les dispositifs de prévention et de lutte contre ces risques montagnards trouvent leur origine à la fois dans les divers instruments généraux de prévention (droit de l'urbanisme, P.P.R., police administrative générale, etc. [étudiés par ailleurs dans cet ouvrage]), mais également dans un certain nombre de textes particuliers comme la loi dite montagne du 9 janvier 1985 ou les dispositions du Code forestier sur la conservation et la restauration des terrains en montagne.

### I. - URBANISME EN MONTAGNE

En zone de montagne, les dispositions générales d'urbanisme restent bien entendu applicables. Selon que les communes sont ou non dotées d'un P.O.S. opposable, les risques naturels seront pris en compte dans le cadre du zonage et du règlement [voir fiche 2-4.] ou des dispositions du Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) [voir fiche 2-5.]. En particulier, l'article R. 111-2 reste applicable dans les deux hypothèses.

#### A. - Loi Montagne

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne introduit dans son article 78 un principe général de prise en compte des risques naturels dans les procédures d'urbanisme : "Dans les zones de montagne, en l'absence de plans [de prévention des] risques naturels prévisibles, les documents d'urbanisme ainsi que les projets de travaux, constructions ou installations soumis à une demande d'autorisation ou à une décision de prise en considération tiennent compte des risques naturels spécifiques à ces zones, qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modifications du milieu envisagé".

Cet article à vocation générale peut néanmoins être invoqué en appui à un contentieux contre un document d'urbanisme ou une autorisation délivrée en montagne (T.A. de Grenoble, 7 nov. 1996, F.R.A.P.N.A.-Isère).

Mais la loi montagne contient également des dispositions qui ont valeur de "Loi d'Aménagement et d'Urbanisme" (L.A.U.), ce qui signifie qu'elles sont non seulement opposables aux documents d'urbanisme locaux mais aussi directement aux autorisations d'occupation du sol et aux opérations qui y sont mentionnées. Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 145-1 et R. 145-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

La L.A.U. montagne introduit également l'objectif de prévention des risques pour un certain nombre d'aménagements dont elle traite hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, chalets d'alpage et Unités Touristiques Nouvelles (U.T.N.).

#### B. - Notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

Afin de lutter contre le phénomène de mitage en montagne, l'article L. 145-3-III du Code de l'urbanisme impose que l'urbanisation se fasse en continuité avec les bourgs, hameaux et villages existants. Toutefois, il est possible de déroger à cette règle en créant des "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement", notamment si la protection contre les risques naturels l'imposent.

La création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement pourra ainsi être rendue nécessaire lorsque l'urbanisation en continuité sera susceptible d'exposer les projets nouveaux à des risques supplémentaires.

Parallèlement, ces mêmes hameaux nouveaux ne devront pas être implantés dans des zones soumises à des risques naturels sans être conçus de manière à intégrer la prévention de ces risques.

### C. - Chalets d'alpage

En dépit de la règle de l'urbanisation en continuité, une loi du 9 février 1994 permet, en dehors des zones déjà urbanisées, la restauration, la reconstruction et l'extension limitée des chalets d'alpage.

Ces travaux doivent faire l'objet d'une autorisation préfectorale spécifique visant à s'assurer de leur intérêt patrimonial, sans que cette autorisation "ne se substitue en aucune façon au permis de construire" ; [voir Rép. ministérielle du 11 mars 1999, *J.O. Sénat*, p.798]. De plus, si l'intérêt patrimonial était reconnu mais le chalet soumis à des risques naturels graves, l'impératif de sécurité devra alors primer lors de la délivrance de l'autorisation au titre du droit de l'urbanisme [voir circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996, *B.O.M.E.* du 20 sept. 1986].

L'autorité compétente pour délivrer le permis pourra alors notamment s'appuyer sur les dispositions d'ordre public du R.N.U. [voir fiche 2-5. ]. Il pourra ainsi être fait application de l'article R. 111-2. La jurisprudence a également fait application de l'article R. 111-4 du Code de l'urbanisme, qui permet en particulier de refuser le permis "sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble [...] envisagé et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation des engins de lutte contre l'incendie". La Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi jugé que "alors même que la rénovation envisagée améliorerait la sécurité intérieure, notamment en ce qui concerne l'installation électrique, le nouveau type d'occupation [...] compromettrait gravement la sécurité publique dès lors que les lieux ne peuvent être atteints en hiver par les engins de lutte contre l'incendie" (C.A.A. de Lyon, 7 juill. 1995, Cne du Grand-Bornand, *B.J.D.U.*, 3/95, p. 227 ; *R.J.E.*, 1-2/96, p.177 ; *Le Quotidien Juridique*, n° 71 du 3 sept. 1996).

### D. - Unités Touristiques Nouvelles (U.T.N.)

Les Unités Touristiques Nouvelles (U.T.N.) constituent des **opérations de développement touristique**, le plus souvent liées à la pratique du ski (article L. 145-9 du Code de l'urbanisme), la localisation, la conception et la réalisation des U.T.N. devant respecter la qualité des sites et des grands équilibres naturels (article L. 145-3-IV du Code de l'urbanisme).

La **demande d'autorisation**, présentée par la ou les communes sur lesquelles s'étend le projet, est accompagnée d'un dossier qui doit notamment **décrire "les risques naturels auxquels le projet peut être exposé"** (article R. 145-2 du Code de l'urbanisme). Le Conseil d'État censure pour vice de procédure un dossier soulignant "l'existence d'un risque significatif d'avalanche [qui] ne présentait pas les mesures de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels exigées par l'article R. 145-2 précité" (C.E., 11 mars 1996, Cne d'Orelle, *Rec.*).

Même si rien n'est expressément prévu dans le Code de l'urbanisme à cet effet, le problème des **risques naturels devra également être pris en compte par le préfet dans le cadre de la délivrance de l'autorisation** de création d'une UTN. La jurisprudence sanctionne en effet les autorisations qui auraient été délivrées sans que ne soit faite une juste appréciation de risques existants. Le Tribunal administratif de Grenoble, relevant un fort risque de chute de pierres a ainsi jugé "qu'eu égard aux insuffisances du dossier en ce qui concerne la sécurité du public, le préfet de la région Rhône-Alpes n'a pu [...] accorder à la commune de Mont-de-Lans l'autorisation sollicitée, sans entacher sa décision d'irrégularité" (T.A. de Grenoble, 7 nov. 1996, F.R.A.P.N.A.-Isère, précité). [voir également C.E., 4 juill. 1994, Cne de Vaujany, n° 129.898]

La procédure spécifique d'UTN se superpose enfin à celle des autorisations de construire, dont l'obtention reste nécessaire et qui peuvent être refusées en raison de la présence de risques naturels.

## II. - PRÉVENTION DU RISQUE AVALANCHE

Les moyens de prévention du risque avalanche empruntent à la fois de mesures générales de prévention des risques (P.P.R., pouvoirs de police administrative générale) et de mesures spéciales comme le plan d'intervention pour le déclenchement des avalanches.

### A. - Plans de Prévention des Risques "avalanches"

Ces plans ne se distinguent pas, s'agissant de leur élaboration, de leur contenu et de leurs effets, du dispositif général applicable aux P.P.R. [voir fiches 2-1 à 2-3].

Il faut toutefois signaler que l'article 40-1 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs prévoit explicitement que "L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que [...] les mouvements de terrain, les avalanches [...]".

Comme pour la "théorie générale" des P.P.R., on peut ici également s'interroger sur la mise en œuvre de la responsabilité préfectorale pour faute en cas de défaut d'approbation d'un P.P.R. ou de son application anticipée lorsque le risque d'avalanche est connu [voir fiche 2-3].

Une **jurisprudence** s'était en effet développée, notamment dans le cadre de l'absence de délimitation des anciens périmètres de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, qui ne **permettait à l'État de s'exonérer de sa faute que lorsque le risque d'avalanche ne pouvait être connu** : "Cons. que [...] compte tenu des informations possédées à l'époque sur les risques d'avalanche que présentait ladite zone alors que, depuis 1905, aucune avalanche n'avait franchi la forêt située en contre-haut du chalet du requérant, l'État n'a pas engagé sa responsabilité envers ce dernier en n'ayant pas encore mis en œuvre à la date de délivrance du permis de construire la procédure de délimitation des risques naturels prévue par l'article [R. 111-3]", (C.E., 16 juin 1989, M. Henri Granger, n° 59.554) [voir également : C.E., 25 oct. 1985, M. Poinsignon Guy ; C.A.A. de Bordeaux, 27 déc. 1993, M. et Mme Jean-Louis Goutereau, n° 91BX00685].

L'inclusion de la zone dans un plan des zones exposées aux avalanches (P.Z.E.A.) constitue un bon indice de prévention des risques naturels que ce soit au travers du droit de l'urbanisme ou d'un document spécifique de prévention [voir T.A. de Grenoble, 19 déc. 1995, Synd. des copropriétaires de l'ensemble immobilier du Chatelard, n° 922768].

### B. - Mise en œuvre des pouvoirs de police administrative générale

Le pouvoir de police administrative générale est, pour l'essentiel, entre les mains des maires. Ce pouvoir réglementaire a vocation à s'appliquer en matière de prévention des risques naturels [voir fiche 3-1] et, partant, des avalanches. La **responsabilité** du maire sera en effet fréquemment recherchée dans ce domaine **sur** la base de **la non ou de la mauvaise application de ses pouvoirs** de police générale.

Deux situations peuvent être distinguées selon que le risque est imminent ou non :

- Aux termes de l'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (ancien article L. 131-1 du Code des communes), le maire a une obligation générale de maintien du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques. Cette obligation comprend notamment (5°) le soin de prévenir les éboulements de terre et de rochers et les **avalanches**.

Cette obligation de prévention s'impose en cas de risque sérieux d'avalanche : "compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, l'insuffisance de mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes." (C.E., 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère c. Dame Bosvy et autres).

Les mesures à prendre peuvent être des plus diversifiées du moment qu'elles sont adaptées et proportionnées au risque encouru. En matière de prévention des avalanches, deux séries de mesures sont le plus fréquemment utilisées. Il s'agit d'une part de **l'information préventive et de la signalisation du risque**. Le maire n'a toutefois pas à signaler les dangers mineurs et ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement par leur prudence se prémunir. Il s'agit d'autre part du pouvoir du maire de prescrire l'exécution de travaux permettant de faire face au risque d'avalanche.

Une jurisprudence s'est toutefois développée en la matière qui estime que, malgré la survenance d'une avalanche, la **responsabilité de la commune devait être écartée lorsque les travaux étaient hors de proportion avec les ressources communales** : "la municipalité en n'entreprenant pas des travaux plus importants qui eussent été à l'époque hors de proportion avec ses ressources, n'a pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription des mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les avalanches", [C.E., 27 juill. 1979, Carot et autres] [voir également : C.E., 25 oct. 1985, M. Poinsignon Guy ; C.E., 16 juin 1989, Assoc. "Le ski alpin murois" ; C.E., 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère c. Dame Bosvy et autres].

- En cas de danger grave ou imminent d'avalanche, le maire a également l'obligation d'intervenir et doit prendre toutes les **mesures normatives ou matérielles qu'impose l'urgence** (article L. 2212-4 C.G.C.T., ancien article L. 131-7 du Code des communes). Il pourra s'agir d'interdiction de circulation voire d'interdiction d'habitation.

Dans cette hypothèse en revanche, le **maire** ne pourra être reconnu **responsable qu'en cas de faute lourde** (contrairement à la faute simple exigée seule dans le cadre de l'obligation générale de prévention de l'article L. 2212-1 C.G.C.T.) : "Cons. qu'il résulte de l'instruction [...], alors que les conditions météorologiques et l'enneigement laissaient prévoir le déclenchement d'avalanches avec une quasi-certitude [...], qu'en interdisant pas tout accès aux immeubles du Cret, susceptibles d'être atteints par cette avalanche imminente en ne diffusant pas plus d'informations à l'usage des nouveaux venus dans la station, le maire de la commune de Val d'Isère a, dans les circonstances de l'espèce, commis dans l'exercice [de ses pouvoirs de police] une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune" (C.A.A. de Lyon, 1<sup>er</sup> fév. 1990, Consorts Pressigout, n° 89LY00098). Cette recherche de la faute lourde s'explique par le fait qu'en cas d'urgence ou de pré-catastrophe, il est à la fois difficile d'apprécier l'étendue du risque et les autorités disposent d'un temps de réaction limité.

En dehors de ces deux hypothèses de mise en œuvre de son pouvoir de police administrative générale par le maire dans le domaine des risques naturels, il convient de signaler que le préfet dispose également d'un pouvoir général de police administrative (s'agissant en particulier du maintien de la sûreté) qui lui permet de prendre les mesures de prévention appropriées pour toute les communes du département ou plusieurs d'entre elles (article L. 2215-1 du C.G.C.T., ancien article L. 131-13 du Code des communes).

**Le préfet est également seul compétent pour prendre les mesures de police administrative générale dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.**

Aux termes de ce même article, le préfet peut également se substituer à une seule commune lorsque le maire de celle-ci n'aura pas mis en œuvre son pouvoir de police administrative général, s'agissant notamment de la prévention des avalanches. Pour opérer cette substitution, le préfet devra avoir au préalable adressé au maire une mise en demeure restée sans résultat.

### **C. - Plan d'Intervention pour le Déclenchement des Avalanches (P.I.D.A.)**

Le **déclenchement volontaire** des avalanches constitue également une **mesures de prévention du risque**. Ce déclenchement artificiel fait l'objet d'une réglementation et d'une pratique rigoureuse dans le cadre du Plan d'Intervention pour le Déclenchement des Avalanches (P.I.D.A.).

Toute opération de déclenchement artificiel doit en effet être effectuée dans le cadre d'un P.I.D.A.. Placé sous la responsabilité du maire, ce plan est élaboré par les services de sécurité des pistes des stations de ski ou par les subdivisions de l'Équipement qui ont des activités de déclenchement.

Le P.I.D.A. prévoit, notamment, à l'aide de la Carte de Localisation Probable des Avalanches (C.L.P.A.), les lieux où le déclenchement artificiel est nécessaire dans la commune ainsi que les méthodes à employer. Il doit exposer de façon claire et concise les dispositions précises à adopter pour que le déclenchement soit le plus efficace possible et permette d'assurer tant la sécurité des usagers que celle des préposés au tir.

Alors qu'il était conçu initialement pour les pistes de ski, le P.I.D.A. est devenu un outil essentiel à la bonne gestion, non seulement du domaine skiable, mais aussi des routes et des bâtiments. Il est en principe rigoureusement défendu de faire du déclenchement, pour protéger des bâtiments, mais dans certains cas de protection de routes, accès au tunnel du Mont-Blanc, des bâtiments peuvent se trouver en dessous.

Il convient enfin de signaler que quelques décisions de jurisprudence isolées viennent mettre en cause la **responsabilité des autorités administratives en matière d'avalanches** sur des fondements divers tels que le défaut d'entretien normal des ouvrages paravalanche ou celui de l'ouvrage exceptionnellement dangereux (pour une route, voir : C.E., 11 avril 1975, Département de la Haute Savoie, *A.J.D.A.* 1975, p. 528, concl. Labetoulle). Ces tentatives rencontrent généralement peu de succès.

### III. - RISQUES LIÉS A LA PRATIQUE DU SKI

#### A. - Aménagement du domaine skiable

L'aménagement du domaine skiable fait l'objet d'autorisations spécifiques au titre du Code de l'urbanisme (articles R. 445-1 et suivants). Ainsi, les **remontées mécaniques** doivent faire l'objet à la fois d'une **autorisation d'exécution des travaux** délivrée sur la base d'un dossier qui doit notamment faire état des risques naturels prévisibles existants et d'une autorisation de mise en exploitation (le dossier de demande devant faire apparaître un plan d'évacuation des usagers, si besoin est).

La création des pistes de ski fait également l'objet d'une demande présentée par le maître de l'ouvrage au titre des articles R. 445-10 et suivants du Code de l'urbanisme qui doit satisfaire à l'objectif de sécurité publique.

Il faut signaler par ailleurs que la circulaire du 25 juillet 1988 relative aux autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement de pistes de ski alpin insiste sur l'aspect risques et préconise que "l'avis au titre de la sécurité des installations et des aménagements porte non seulement sur le respect de la réglementation technique et de sécurité en matière de transport, mais également sur la sécurité au regard des risques naturels (avalanches, glissements de terrain)" (voir Circulaire n° 88-63 du 25 juillet 1988 relative aux autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski alpin (B.O.M.E. 1988, n° 23, texte n° 745).

En outre, ces autorisations spécifiques ne préjugent pas des autorisations éventuellement exigées par ailleurs au titre du droit de l'urbanisme telles que le permis de construire ou l'autorisation d'installations et travaux divers, au travers desquelles les risques pourront également être pris en compte (voir *supra*, l'urbanisme en montagne).

## B. - Pratique du ski

### 1. - Ski sur piste

La **prévention des risques sur les pistes** délimitées appartient au responsable de la sécurité de la station de ski du fait de sa mission même, mais **également au maire** de la commune au titre de son pouvoir de police administrative générale.

L'étendue des mesures à prendre est proportionnelle à la gravité du risque encouru. *A minima*, le risque devra être identifié et faire l'objet d'une signalisation appropriée (signalisation d'une plaque rocheuse ou d'une falaise). Le risque d'avalanche devra également être communiqué aux usagers de la piste. En revanche, lorsque l'occurrence de risque se fait forte, la fermeture de tout ou partie des pistes pourra être rendue nécessaire en fonction des circonstances de temps et de lieu. L'abstention fautive est de nature à engager la **responsabilité administrative de la commune** (voir : C.E., 22 janv. 1982, Assoc. "Foyer de ski de fond de Crévoux" ; C.E., 4 mars 1991, Cne de Saint-Lary-Soulan c. Mme Bordignon et autres, *R.D.P.* 1991/5, p.1449), mais aussi la **responsabilité pénale des personnes reconnues responsables** : "Ainsi, face à l'existence le jour des faits d'un risque fort et prévisible d'avalanche pouvant atteindre la piste de la Daille, il appartenait tant à Monsieur Catelan, responsable de la sécurité en matière d'avalanche sur la commune en sa qualité de maire, qu'à Monsieur Neel, agent municipal, chef des pistes et de la sécurité, de décider de fermer ladite piste au public" (T.G.I. d'Albertville, 7 avril 1997, Consorts Leysens-Misson et autres, n° 9603292A).

### 2. - Ski hors piste

**Hors des pistes balisées** et identifiées, le devoir de police du maire est moins important. La jurisprudence considère en effet que le **skieur commet une imprudence qui est de nature à mettre en cause sa responsabilité**.

Toutefois, en dehors même des pistes balisées, **sur un parcours très souvent emprunté** par les skieurs et connu de ceux-ci (notamment entre deux remontées), les **juges sanctionnent le maire qui n'aura pas exercé sur ce parcours son pouvoir de police administrative générale au titre de la sécurité** : "Cons. [...] que si le parcours suivi par M. Piazza ne constituait pas une piste balisée, il est constant que nombre de skieurs l'empruntent habituellement pour rejoindre le village [...] ; qu'eu égard au danger exceptionnel que présente la proximité de cette importante falaise située juste en contrebas de cet itinéraire [...], le maire, qui ne pouvait se limiter à disposer des panneaux d'information générale à la sortie du téléphérique a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune de La Grave, en ne prenant aucune disposition particulière pour assurer la sécurité de ce passage ; mais cons. que M. Piazza, en décidant de redescendre seul par un itinéraire non balisé, sans s'informer des conditions de retour, alors que la falaise était visible depuis le téléphérique, a commis une faute de nature à atténuer la responsabilité de la commune" (C.A.A. de Lyon, 31 mai 1995, Cne de la Grave La Meije, *Le Quotidien Juridique*, n° 4 du 11 janv. 1996, p. 329). [voir également C.A.A. de Lyon, 1<sup>er</sup> fév. 1995, Cts Duchatel et Mazoyer, n° 93LY00483 ; C.E., 31 oct. 1990, Cne de Val-d'Isère c. Mme de Germiny, n° 78.646].

Des interdictions de ski hors piste peuvent enfin être décidée par le préfet sur un territoire couvrant plusieurs communes, quitte à ce que les maires adaptent ces mesures aux circonstances locales [voir Rép. ministérielle du 19 juillet 1999, *J.O.A.N.Q.*, p. 4409].

## BIBLIOGRAPHIE

- A. BERRAMDANE, "L'obligation de prévention des catastrophes naturelles", *R.D.P.*, 1997/6, p. 1717.
- J. DEQUEANT, "Montagne, comment prévenir les risques naturels ?", *Le Moniteur*, 6 sept. 1996, p. 21.
- C. KERT, "*Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France*", Rapport de l'OPECST, avril 1999 (AN n° 1540, Sénat n° 312), p. 61-91.

- C. LANGELLO, "Inclusion des risques naturels montagnards dans les documents d'urbanisme", *L.P.A.*, 21 février 1996, p. 35.
- J-P. MARTY, "Les avalanches", *Droit et Ville*, 1985, n° 20, p. 87.
- P. PLANCHET, "Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel", *R.J.E.* 4/98, p. 485.
- F. SERVOIN, "Les risques naturels en montagne et le droit de l'urbanisme", *L.P.A.*, 21 février 1996, p. 29.
- "Les risques et la montagne", *R.J.E.* 3/95, p. 459.

## **5. RESPONSABILITÉ**



## FICHE 5-1 : RESPONSABILITÉ CIVILE

### TEXTES

#### RESPONSABILITÉ CONTRACTUELLE

• **Code civil - article 1147 :**

"Le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part".

• **Code civil - article 1148 :**

"Il n'y a lieu à aucuns dommages et intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit".

#### RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

• **Code civil - article 1382 :**

"Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer".

• **Code civil - article 1383 :**

"Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence".

• **Code civil - article 1384, al 1<sup>er</sup> :**

"On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde".

• **Code civil - article 1386 :**

"Le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par une suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction".

## RESPONSABILITÉ SPÉCIFIQUE

- **Code civil - article 1792 (L. n° 78-12 du 4 janv. 1978) :**

"Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination.

Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère".

- **Code civil - article 2270 (L. n° 78-12 du 4 janv. 1978) :**

"Toute personne physique ou morale dont la responsabilité peut être engagée en vertu des articles 1792 à 1792-4 du présent Code est déchargée des responsabilités et garanties pesant sur elle, en application des articles 1792 à 1792-2, après dix ans à compter de la réception des travaux ou, en application de l'article 1792-3, à l'expiration du délai visé à cet article".

- **Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction.**

## JURISPRUDENCE

### I. -. RESPONSABILITÉ CONTRACTUELLE

#### A. - Caractères généraux de la responsabilité contractuelle

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ, 24 mars 1993, Commune d'Ossun c. M. Cospin et autres, n° 91-13.541 :**

"Justifie légalement sa décision de condamner la commune vendeuse à réparer l'intégralité du dommage subi par l'acquéreur, la cour d'appel qui, [...] relève que la **commune**, tenue en sa double qualité de vendeur et de lotisseur, à une **obligation de livrer un terrain conforme à l'usage auquel il était destiné**, avait fourni un terrain exposé par sa nature et sa situation mêmes à un glissement [...]".

- **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12 avril 1995, Époux Bardou c. M. Moulon, n° 92-18.955 :**

"[...] Mais attendu que la cour d'appel a souverainement retenu, par motifs adoptés, non hypothétiques, que la ruine de l'immeuble était due à **l'action conjuguée de l'eau et du vent lors du passage du cyclone** et que les locataires ne prouvaient **pas un mauvais entretien** imputable à la faute des bailleurs [...]".

- **C.A. de Paris, 28 février 1990, M. Daigniez et Mme Sauteraud :**

"[...] Un **orage** ne pourrait constituer un cas de **force majeure que s'il présentait un caractère de violence exceptionnelle**, dûment établi. Or la société de gardiennage et son assureur, qui ne produisent pas les relevés établis par les services de la météorologie nationale pour la nuit du sinistre, n'apportent

nullement une telle preuve [...]"

Voir également :

- C.A. de Rouen, 2<sup>e</sup> Ch., 2 avril 1980, Abraham c. Gordon et autre.
- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 31 mars 1998, Sté Wapiti, n° 96-18.189.

• **Cass., 3<sup>ème</sup> civ, 24 mars 1993, Commune d'Ossun c. M. Cospin et autres, n° 91-13.54 :**

"[...] La Cour d'appel, qui ne pouvait tirer de la simple constatation administrative de catastrophe naturelle, donnée à un événement, la conséquence nécessaire que cet événement avait, dans les rapports contractuels des parties, le caractère de force majeure, a légalement justifié sa décision [...]"

• **Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 23 février 1994, Société Montpelliéraine des transports urbains c. Mme Broquerie :**

"attendu que [...] **des pluies torrentielles qui ont fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle**, se sont abattues sur la région de Montpellier, que le parc de stationnement a été inondé et que le véhicule de Mme Broquerie, placé en stationnement, ainsi que divers matériels qu'il contenait...ont été endommagés" ; "mais attendu qu'ayant constaté que la S.M.T.U. avait manqué à son obligation essentielle de mettre à la disposition de l'utilisateur la jouissance paisible d'un emplacement pour lui permettre de laisser sa voiture en stationnement, **la cour d'appel a exactement retenu que sa responsabilité contractuelle était engagée envers les propriétaires des véhicules endommagés par une inondation qui ne présentait pas, pour elle, les caractères d'une cause étrangère** ; qu'ainsi [...] la décision se trouve légalement justifiée".

**B. - Éléments constitutifs de la force majeure**

• **Cass., 3<sup>ème</sup> civ, 24 mars 1993, Commune d'Ossun c. M. Cospin et autres, n° 91-13.541 :**

"[...] justifie légalement sa décision de condamner la commune vendeuse à réparer l'intégralité du dommage subi par l'acquéreur, la cour d'appel qui, ayant retenu que **la parcelle étant située sur un sol argileux, anciennement exploité comme carrière et depuis remblayé, le glissement du terrain** à la suite de chutes de neige qualifiées par arrêté ministériel de catastrophe naturelle, **était très prévisible** [...]"

• **C.A. de Paris, 28 février 1990, M. Daigniez et Mme Sauteraud :**

"Il n'est pas contesté que les "voilages" constatés par les préposés de la société de gardiennage dans leurs écrans de contrôle pouvaient être dus à des perturbations provoquées par l'orage. Mais contrairement aux allégations de la société de gardiennage, **la survenance d'un orage n'est pas, en soi, un phénomène imprévisible.**"

Voir également :

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 3 nov. 1971, *Recueil Dalloz*, 1972, somm. 27.
- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 19 juill. 1988, *Bull. civ.*, 1988, I, n° 249.

### C. - Événements naturels susceptibles d'être qualifiés de cas de force majeure

• Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 23 février 1994, Société Montpellieraine des transports urbains c. Mme Broquerie :

"attendu que [...] **des pluies torrentielles qui ont fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle**, se sont abattues sur la région de Montpellier, que le parc de stationnement a été inondé et que le véhicule de Mme Broquerie, placé en stationnement, ainsi que divers matériels qu'il contenait...ont été endommagés" ; " mais attendu qu'ayant constaté que **la SMTU avait manqué à son obligation essentielle de mettre à la disposition de l'utilisateur la jouissance paisible d'un emplacement pour lui permettre de laisser sa voiture en stationnement, la cour d'appel a exactement retenu que sa responsabilité contractuelle était engagée** envers les propriétaires des véhicules endommagés par une inondation qui ne présentait pas, pour elle, les caractères d'une cause étrangère [...]" .

• C.A. de Rouen, 2<sup>e</sup> ch., 2 avril 1980, Abraham c. Gordon et autre :

"[...] aucune faute ne peut être reprochée à une entreprise chargée du renflouement d'un bateau coulé par une tempête, **alors que l'opération a été effectuée dans des conditions particulièrement difficiles, par tempête (vent de 40 nœuds) ce qui a singulièrement compliqué le travail des plongeurs [...]**" .

Voir également :

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ. 21 nov. 1960, *Bull. civ.*, 1960, I, n° 50.
- T.I. de Paris, 13 et 16<sup>e</sup>, 11 oct. et 17 nov. 1966, *Gaz. Pal.* 61, I, 96.
- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 3 nov. 1971, *Recueil Dalloz*, 1972, somm. 27.
- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 19 nov. 1975, *J.C.P.*, 1977, 18544.
- Cass., 3<sup>ème</sup> civ, 24 mars 1993, Cne d'Ossun c. M. Cospin et autres, n° 91-13.541.

## II. - RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

### A. - Caractères généraux de la responsabilité délictuelle

• Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 14 février 1996, S.M.A.C.L. c. Travesac, n° 93-21.540 :

"[...] attendu qu'en raison d'un glissement de terrain à la suite de fortes pluies, une partie de la terrasse et de la balustrade de l'hôtel des époux Travesac s'est effondrée endommageant un bâtiment de la commune de Chenehutte Treves Cunault [...] ; que [...] **l'arrêt retient que l'éboulement de la terrasse résulte de la conjonction de fortes pluies assimilées à l'état de catastrophe naturelle par un arrêté ministériel, de la situation vulnérable des lieux en pente et de la nature du terrain ; qu'en statuant ainsi, la cour d'appel, qui n'a pas caractérisé la force majeure imprévisible et irrésistible exonératoire de responsabilité**, a violé l'art. 1384 du Code civil [...]" .

• C.A. de Besançon, 15 février 1995, Waultier et Deglise :

"[...] attendu qu'au vu des éléments météorologiques et des antécédents relevés dans la région de Thise, le **vent et l'orage de grêle s'étant produits, ne revêtent pas un caractère de violence exceptionnelle excédant la normale, susceptible de caractériser un cas de force majeure [...]**" .

• Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 avril 1997, Mme Simon c. M. Delhomme, n<sup>os</sup> 95-16618 et 95-18.149 :

"[...] attendu qu'en application du traité des Marais du 11 février 1927, conclu entre la commune de Vauvert et les propriétaires de terres, Mme Simon avait l'obligation d'entretenir les levées et digues entourant sa propriété, et constaté qu'il résultait de l'analyse de deux constats d'huissiers de justice

[...], d'une ordonnance de référé du président du tribunal administratif ... et des rapports d'expertise..., que **la carence de Mme Simon dans l'exécution de son obligation était antérieure aux pluies diluviennes [...], qu'elle avait accentué les affaiblissements et ruptures de la digue au cours des années, donnant ainsi plus d'ampleur aux inondations de 1987 et excluant que celles-ci puissent être retenues comme un cas de force majeure**, et que cette carence avait concouru [...], à la survenance du dommage causé aux terres cultivées en contre-bas [...].

Voir également :

- Cass., 19 juin 1951, Lamoricière, *Recueil Dalloz* 1951, p. 717.

## B. - Caractéristiques de la force majeure

### • C.A. de Rouen, 13 décembre 1989, Vandeville et Brocart :

"[...] encore faut-il que cet arbre ait opposé à la tempête **une résistance normale et vitale**, à la mesure de son âge et de sa hauteur ; cette preuve est rapportée de façon suffisante sur la constatation que ce hêtre présentait, lorsque les éléments l'ont déraciné, un état de plein bourgeonnement et a pu être en grande partie débité en bois de menuiserie, ces deux facteurs attestant de la **qualité et de la solidité de sa structure** [...]."

### • Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 18 mars 1998, Société bourbonnaise de travaux publics et de construction c. Société HLM de la Réunion, n° 95-22.014 :

"[...] il ne saurait être reproché à une cour d'appel de retenir la responsabilité d'une société de construction à la suite de la chute d'une grue sur un bâtiment provoquée par un cyclone, dès lors que la cour retient que la procédure administrative d'alerte graduée est destinée à permettre de prendre les dispositions qui s'imposent en face de la menace cyclonique qui n'a pas été évaluée d'une manière erronée par les services météorologiques, et que **la société n'établit pas qu'il lui a été impossible, lors des deux premiers temps de l'alerte, de démontrer partiellement la grue afin d'éviter toute chute**, constatations et énonciations d'où il résulte que **la société n'a pas pris toutes les précautions possibles** que la prévisibilité de l'événement rendait nécessaires et dont la cour a pu déduire que **le cyclone n'a pas présenté pour elle l'irrésistibilité constitutive de la force majeure de nature à l'exonérer de la présomption de responsabilité** pesant sur elle comme gardien de la grue".

### • Cass., Ch. com., 12 mai 1987, Société Gazocéan c. Compagnie Winterthur Zwitserve, n° 84-15.812 :

"[...] attendu qu'en statuant ainsi **après avoir retenu que le coup de vent avait eu un caractère imprévisible et sans préciser si, au moment où il est survenu, le capitaine aurait pu éviter les effets, la Cour d'appel n'a pas caractérisé la faute** sur laquelle elle fondait la responsabilité de la société [...]."

### • C.A. de Paris, 15 février 1985 :

"[...] même si le gardien de la branche d'arbre qui a causé des dommages aux immeubles voisins se réfère à un relevé de la station météorologique duquel il ressort que, au jour des faits, le vent a soufflé à une vitesse atteignant des pointes de 28 m/s et dépassant celle de 24,5 m/s admise par les services de météorologie comme constitutive de tempête, il n'en demeure pas moins **qu'il ne justifie pas que la tempête constatée constituerait un phénomène imprévisible, alors qu'il est notoire que la région concernée n'est pas à l'abri des vents soufflant en rafales** [...]."

• **C.A. de Besançon, 15 février 1995, Waultier et Deglise :**

"[...] attendu **qu'au vu des éléments météorologiques et des antécédents relevés dans la région de Thise, le vent et l'orage de grêle s'étant produits, ne revêtent pas un caractère de violence exceptionnelle excédant la normale**, susceptible de caractériser un cas de force majeure ; dès lors les premiers juges ont justifié leur décision en retenant l'entière responsabilité du propriétaire de l'arbre, alors que **sa chute ne pouvait constituer pour celui-ci un événement imprévisible exonératoire** [...]".

Voir également :

- T. Com. de Sète., 19 juill. 1960, *Recueil Dalloz*, 1961, 411.
- T. Chambéry, 4 janv. 1979, *J.C.P.* 1980, 19285.
- Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 5 fév. 1992, *Bull. civ.* 1992, II, n° 45.
- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 17 mars 1993, *Bull. civ.* 1993, III, n° 116.
- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 4 juin 1997, aff. GA, *Gaz. Pal.*, 1998, I, panor. 21.

**C. - Phénomènes naturels exonératoires de responsabilité**

• **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 avril 1997, Mme Simon c. M. Delhomme, n<sup>os</sup> 95-16.618 et 95-18.149 :**

"[...] attendu qu'ayant relevé que...**la carence de Mme Simon dans l'exécution de son obligation était antérieure aux pluies diluviennes**, qu'elle avait accentué les affaiblissements et ruptures de la digue au cours des années, donnant ainsi plus d'ampleur aux inondations de 1987 et **excluant que celles-ci puissent être retenues comme un cas de force majeure** [...]".

• **Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 9 décembre 1998, MM. Duporte et Lacaze, n° 97-12.913 :**

"[...] mais attendu, qu'il n'était pas établi que **la sécheresse qui, au demeurant, n'est pas un état imprévisible et irrésistible** constituait, en l'espèce, la cause étrangère exonératoire, la cour d'appel, qui a retenu que les fautes respectives des sous-traitants avaient concouru à la réalisation de l'entier dommage du maître de l'ouvrage, a légalement justifié sa décision [...]".

• **C.A. de Besançon, 15 février 1995, Waultier et Deglise :**

"[...] si la Météorologie nationale a relaté que la force du vent à Thise a été supérieure à 100 Km/h, elle a précisé que des phénomènes météorologiques de ce type peuvent se produire tous les ans au niveau d'une région de façon localisée ; trois événements météorologiques semblables avaient été constatés en un an à Thise, et que de tels vents ont déjà été enregistrés dans la région de Besançon ; que le maire de Thise a attesté que la commission interministérielle compétente n'a pas reconnu cet accident au titre de catastrophe naturelle, du fait que l'intensité anormale des événements naturels n'était pas démontrée. Ainsi **au vu des éléments météorologiques et des antécédents relevés dans la région de Thise, le vent et l'orage de grêle s'étant produits, ne revêtent pas un caractère de violence exceptionnelle excédant la normale, susceptible de caractériser un cas de force majeure** [...]".

Voir également :

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 juin 1988, *Bull. civ.*, 1988, III, n° 119.
- Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 5 mai 1975, *Gaz. Pal.* 1975, 2, n° 528.

- C.A. de Nancy, 26 mai 1992, Vve Bau c. Dame Labadie :

"[...] le fait qu'un vent violent soufflait à ce moment ne permet pas au gardien de la chose de se prévaloir de l'existence d'un cas de force majeure, compte tenu, [d'une part], du **caractère non exceptionnel** d'une telle tempête [...]"

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 8 mars 1989, S.A.R.L. Faramaz, n° 87-18.493 :

"[...] mais attendu que la cour d'appel a légalement justifié sa décision en relevant que les précipitations n'avaient rien d'exceptionnel, que **le glissement de terrain tenait principalement à l'accumulation des eaux pluviales sur la propriété Paquet du fait de l'omission d'un drainage sur l'ouvrage exécuté par l'entreprise** et que celle-ci avait commis une faute en n'adaptant pas les ouvrages au terrain [...]"

### III. - RESPONSABILITÉS SPÉCIFIQUES A CERTAINES PROFESSIONS

#### A. - Responsabilité décennale et biennale des constructeurs, architectes et entrepreneurs

- C.A. de Rouen, 2<sup>ème</sup> ch. civ., 20 avril 1995, S.A. Sodistal c. SA Ets Poulingue, *Juris-Data* n° 047691 :

L'installation d'une ossature d'enseigne métallique est une construction au sens de l'article 1792 du Code civil. **Son auteur doit donc garantir les défauts de l'ouvrage sauf à établir que les dommages proviennent d'une cause exonératoire de responsabilité**, ce qui n'est pas le cas d'une tempête avec un coup de vent de 101 km/h dans une région proche de la mer.

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 13 mai 1986, M. Terrien c. Époux Helie, n°s 84-16.481 et 84-12.564 :

"[...] mais attendu que l'arrêt retient qu'il n'y avait pas eu d'études sérieuses du sol, que celui-ci devait nécessairement être connu avant la construction, que ne pouvaient être ignorées les conséquences tenant à la sécheresse qui n'étaient pas insurmontables, ni celles entraînées par le tassement des argiles et qu'au lieu des mesures requises, celles envisagées s'étaient avérées nettement insuffisantes ; que de ces motifs la cour d'appel a pu déduire que **la sécheresse exceptionnelle invoquée n'était pas constitutive d'un cas de force majeure exonérant les constructeurs de leur responsabilité [...]**"

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 28 octobre 1992, Société AI Industrie et autre c. Mlle Tournayan et autres, n° 90-16.726 :

"[...] mais attendu **qu'ayant retenu que la perte de l'ouvrage était due à un événement de force majeure, intervenu avant la livraison, la cour d'appel a exactement relevé que l'entrepreneur n'était tenu que de procurer au maître de l'ouvrage la chose qu'il s'était engagé à fournir** et que l'offre de rembourser le coût de la reconstruction de l'ouvrage détruit, selon les conditions du marché initial ou de reconstruire cet ouvrage sauf à ne supporter que ce coût, était satisfaisant [...]"

#### B. - Qualification de force majeure

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 7 juillet 1998, Mutuelle de Poitiers assurances c. Nordstern et autres., n° 96-15.356 :

"[...] attendu **qu'aucune précaution**, notamment quant au choix des semelles de l'immeuble, **n'aurait pu suffire à éviter les graves dommages survenus du fait de cette sécheresse exceptionnelle**, étant observé que les juges du fond n'ont pas dit qu'une méthode de reconstruction préconisée par l'expert aurait permis de remédier aux inconvénients de ce phénomène naturel ; que de l'ensemble de ces constatations, la cour d'appel, qui a retenu souverainement le **caractère irrésistible de cette catastrophe**, en a exactement déduit qu'elle constituait un cas de force majeure [...]"

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 mars 1979, Société Afeda et autres c. Consorts Capelle et autre, n° 77-15.153 :

"[...] mais attendu que la Cour d'appel a relevé que les normes NV 65 avaient été respectées ; que si les pannes ne répondaient pas aux recommandations figurant en annexe au document NV 65, ces dernières n'étaient présentées qu'à titre indicatif sans constituer des règles précises et obligatoires, que leur stricte observation n'eût pas évité l'effondrement de l'ouvrage sous le poids de la neige, les surcharges sur certaines pannes ayant dépassé de 30 à 100 % les prévisions les plus pessimistes et de 100 à 200 % les excédents proprement réglementaires ; que l'arrêt ajoute que **le dommage devait être attribué à des phénomènes météorologiques aux dimensions d'une véritable calamité dont l'ONM n'avait jamais enregistré l'équivalent en ses archives ; qu'elle a énoncé que ni l'architecte ni l'entrepreneur n'auraient pu prévoir ces chutes de neige accompagnées de vent d'une telle ampleur.**

qu'en l'état de ces seules constatations et énonciations, d'où il résulte le caractère de cause étrangère de ce phénomène météorologique pour les constructeurs, la Cour d'appel a pu exonérer ceux-ci totalement de leur responsabilité [...]"

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 10 juin 1997, Blache et Société La Gadale à Gardas c. Sis assurances, Dehan et autre :

"[...] ayant constaté que selon le Service de la navigation de Lyon, **le niveau des plus hautes crues de la rivière s'établissait à la cote 267, 40 NGF, et que, si le bâtiment avait été implanté à cette altitude, les eaux de crue n'auraient pas envahi l'usine**, la cour d'appel, [...] a souverainement retenu que les crues de 1983 et 1990 n'étaient pas imprévisibles [...]"

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 17 juillet 1996, Époux Deschamp c. Promogin - U.A.P., n° 94-18.543 :

"[...] attendu que [...] l'arrêt retient que si l'III a connu en 1955 des crues exceptionnelles, elles n'ont pas fait l'objet d'enregistrements de niveau, que celles **de 1982 et 1983 ont donné lieu à des arrêtés constatant l'état de catastrophe naturelle des lieux, et que les dommages proviennent donc d'une cause étrangère ; qu'en statuant ainsi, la cour d'appel, qui n'a pas caractérisé l'imprévisibilité et l'irrésistibilité des inondations**, de nature à exonérer le constructeur de la présomption de responsabilité, a violé l'article 1792 du Code civil [...]"

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 10 juin 1997, Blache et Société La Gadale à Gardas c. Sis assurances, Dehan et autre :

"[...] la cour d'appel, [...] a exactement relevé que le classement des crues en catastrophes naturelles par l'autorité administrative n'emportait pas qu'elles aient eu les caractères de la force majeure [...]"

### C. - Phénomènes naturels, exonérateurs de responsabilité

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 13 mai 1986, M. Terrien c. Époux Helie, n<sup>os</sup> 84-16.481 et 84-12.564 :

"[...] mais attendu que l'arrêt retient qu'il n'avait pas eu d'études sérieuses du sol, que celui-ci devait nécessairement être connu avant la construction, que ne pouvaient être ignorées les conséquences tenant à la sécheresse qui n'étaient pas insurmontables, ni celles entraînées par le tassement des argiles et qu'au lieu des mesures requises, celles envisagées s'étaient avérées nettement insuffisantes ; que de ces motifs la Cour d'appel a pu déduire que **la sécheresse exceptionnelle invoquée n'était pas constitutive d'un cas de force majeure exonérant les constructeurs de leur responsabilité [...]"**

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 octobre 1998, n° 96-22.837 :

"[...] attendu qu'ayant constaté, par motifs propres et adoptés, qu'il n'était pas établi que la

**sécheresse qui, au demeurant, n'est pas un état imprévisible et irrésistible** constituait, en l'espèce, la cause étrangère exonératoire [...].

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 7 juillet 1998, *Mutuelle de Poitiers assurances c. Nordstern et autres.*, n° 96-15.356 :

"[...] **le caractère irrésistible d'une sécheresse exceptionnelle constitue un cas de force majeure** exonératoire de la responsabilité décennale".

Voir également :

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 mars 1979, *Sté Afeda et autres c. Consorts Capelle et autre*, n° 77-15.153 :

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12 juillet 1995, *S.A.R.L. Élégance c. A.S.N.P.T. et U.A.P.*, n° 93-21.061 :

"[...] mais attendu que la cour d'appel, [...], a sans dénaturation, légalement justifié sa décision, en retenant que **la société Élégance, qui avait été chargée d'édifier des bâtiments, dont les toitures, incorrectement montées et insuffisamment renforcées, ont été arrachées par le vent, était entièrement responsable des désordres constatés** [...]."

- C.A. de Rouen, 2<sup>ème</sup> ch. civ., 20 avril 1995, *S.A. Sodistal c. S.A. Ets Poulingue*, *Juris-Data* n° 047691 :

" [...] ne constitue pas une cause exonératoire de responsabilité, " **une tempête avec un coup de vent de 101 km/h dans une région proche de la mer** [...]."

- Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 11 mai 1994, *Compagnie Gan Incendie c. M. Le Garrec, S.A.R.L. Le Stum et La Mutuelle du Mans I.A.R.D.*, n° 92-16.201 :

"[...] mais attendu qu'ayant relevé que le sinistre, survenu à une période durant laquelle la **vitesse du vent avait dépassé dans la région considérée les valeurs extrêmes définies par le document technique unifié applicable**, s'était traduit, dans un premier temps, par l'arrachement de la couverture et des bardages, provoqué par la violence du vent, puis par un effondrement de la structure et que, du fait de la rupture intégrale de la couverture, les contreventements vertical et longitudinal, aussi solides qu'ils aient pu être, n'avaient pas permis à la structure de résister, la cour d'appel, qui a souverainement retenu que l'effondrement de la structure n'était pas dû à la déficience du contreventement, que le bâtiment litigieux avait, depuis sa construction, subi sans dommage de nombreuses tempêtes, et que la cause du sinistre avait été un ouragan d'une violence exceptionnelle, a pu en déduire que cet ouragan, constituait un événement de force majeure [...]."

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La **responsabilité civile** désigne l'obligation, pour une personne, de réparer un dommage subi par autrui à la suite d'un événement dont elle est responsable. Dans le cadre de la prévention des risques naturels, trois cas de responsabilité civile retiendront notre attention.

En matière de **responsabilité contractuelle**, le préjudice est causé au cocontractant du fait du non respect du contrat. La responsabilité civile contractuelle est régie par les articles 1142 à 1151 et 1641 et s. du Code civil.

En matière de **responsabilité délictuelle** ou quasi-délictuelle : le préjudice résulte d'une faute personnelle ou du fait d'une personne dont on doit répondre ou d'une chose dont on a la garde. Cette responsabilité est prévue par les articles 1382 à 1386 du Code civil.

En matière de responsabilité du constructeur d'un ouvrage, c'est l'article 1792 du Code civil qui s'applique.

La victime est fondée à agir en justice, sur le fondement de ces articles, pour obtenir réparation. Toutefois, le Code civil précise que le défendeur peut s'exonérer de sa responsabilité en prouvant que le dommage résulte d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée : la force majeure.

Pour constituer un cas de **force majeure**, un événement doit présenter deux caractères essentiels : être **insurmontable et imprévisible** ; l'extériorité est parfois ajoutée. Ces caractères sont infiniment souples, laissant aux juges une large marge d'appréciation selon les espèces.

Il appartient au juge de rechercher et de contrôler si les circonstances naturelles ont le caractère légal de la force majeure.

La force majeure, constituée par un déchaînement des forces de la nature, est voisine de la notion de "catastrophe naturelle" utilisée en droit des assurances (art. L. 125-1, al. 3 du Code des assurances) ; néanmoins, il n'y a pas identité entre l'état de catastrophe naturelle et la force majeure. C'est ce que nous verrons à travers l'étude de la jurisprudence.

## I. - RESPONSABILITÉ CONTRACTUELLE

### A. - Caractères généraux de la responsabilité contractuelle

#### 1. - *Inexécution fautive du contrat*

La responsabilité contractuelle résulte de **l'inexécution fautive d'un contractant**. (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 24 mars 1993, Cne d'Ossun c. M. Cospin et autres, n° 91-13.541).

Cette inexécution peut être définitive (inexécution totale ou partielle telle qu'une livraison incomplète), tenir à une exécution défectueuse (marchandises abîmées) (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 23 fév. 1994, Sté Montpelliéraine des transports urbains c. Mme Broquerie), ou consister en un retard dans l'exécution (le contrat a finalement été exécuté, mais le temps convenu n'a pas été respecté).

Le contractant qui subit l'inexécution du contrat (le créancier) est fondé à agir en justice pour obtenir l'exécution de l'obligation convenue, ou une exécution par équivalent sous forme de dommages-intérêts, ou bien la résolution du contrat. Le juge condamnera à des dommages-intérêts, le contractant qui n'a pas respecté son engagement (le débiteur) et qui a donc par là même commis une faute.

Toutefois, l'article 1147 du Code civil précise que le débiteur peut être libéré de l'obligation inexécutée ou mal exécutée, lorsque "l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée". Tel est le cas lorsque la ruine d'un immeuble est due à l'action conjuguée de l'eau et du vent lors du passage du cyclone et que les locataires ne prouvent pas un mauvais entretien imputable à la faute des bailleurs (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12 avril 1995, Épx Bardou c. M. Moulon, n° 92-18.955).

Il appartient au débiteur d'établir la preuve de la survenance d'une cause étrangère (C.A. de Paris, 28 fév. 1990, M. Daigniez et Mme Sauteraud).

## 2. - Cause étrangère, exonératoire de responsabilité

Cette cause étrangère peut revêtir les traits d'un phénomène naturel : inondation, séisme, éruption volcanique, cyclone, tempête, incendie de forêt. Mais, pour exonérer le débiteur de l'obligation inexécutée, cet événement naturel doit revêtir trois caractéristiques : il doit s'agir d'un **événement étranger au débiteur, irrésistible et imprévisible**.

Il appartient au juge qui retient la force majeure comme cause d'exonération de la responsabilité, l'obligation de caractériser les éléments constitutifs de la force majeure.

La constatation administrative de l'état de catastrophe naturelle n'entraîne pas automatiquement la qualification de force majeure (Cass., 3<sup>ème</sup> civ, 24 mars 1993, Cne d'Ossun c. M. Cospin et a., n° 91-13.541). En effet, un arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle ne suffit pas à caractériser la force majeure. La cour considère que les pluies torrentielles qui se sont abattues et ont fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle ne présente pas pour l'exploitant d'un parc de stationnement les caractères d'une cause étrangère (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 23 fév. 1994, Sté Montpelliéraine des transports urbains c. Mme Broquerie).

Si la force majeure est retenue, elle entraîne une **irresponsabilité totale** (Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 15 juin 1977). La jurisprudence écarte toute autre cause, ce qui entraîne l'exonération totale du débiteur : le contractant victime de l'inexécution supporte seul le dommage car il ne peut l'imputer à personne. Toute solution intermédiaire, qui opérerait un partage de responsabilité, serait erronée. Il existe certes, quelques cas d'espèces d'exonérations partielles mais ils ne constituent que des arrêts d'espèce.

La force majeure, même établie sera écartée et la responsabilité du débiteur retenue, si le créancier peut prouver une faute antérieure de ce dernier.

## B. - Éléments constitutifs de la force majeure

### 1. - Irrésistibilité

Si l'événement était insurmontable, il ne peut être imputé à personne. C'est l'application du principe selon lequel "à l'impossible, nul n'est tenu". L'homme se trouve face à un événement qui le domine, qu'il ne peut pas maîtriser. Des divers traits de la force majeure, c'est **l'irrésistibilité** qui semble dominer et caractériser le mieux cette notion.

L'irrésistibilité **s'apprécie in abstracto**. On ne recherche pas si le défendeur lui-même pouvait surmonter l'événement, mais si un individu moyen placé dans les mêmes circonstances aurait pu normalement y résister. Un événement irrésistible, quoique prévisible, peut constituer un cas de force majeure. Mais s'il est prévisible, il appartient au débiteur de prendre toutes les mesures requises pour en éviter la réalisation.

En matière contractuelle, l'irrésistibilité prend la forme de **l'impossibilité d'exécution**. Elle est entendue de façon rigoureuse. D'une part, l'impossibilité d'exécution doit être totale et définitive ; l'impossibilité temporaire et partielle (ex : l'activité a partiellement continué malgré l'événement invoqué) ne constitue pas un cas de force majeure. D'autre part, tant que l'exécution est possible, même au prix de la ruine du débiteur, il n'y a pas force majeure. Le débiteur ne peut être exonéré, d'une part que s'il a pris toutes les mesures requises pour éviter la réalisation de l'événement ; d'autre part, que s'il n'y a aucun autre moyen pour quiconque d'exécuter l'obligation.

Il en résulte que le débiteur d'une chose de genre ne peut pas invoquer la destruction fortuite de celle qu'il s'était engagé à livrer dans la mesure où il peut s'en procurer d'autres pour satisfaire à son obligation.

## 2. - Imprévisibilité

Dire qu'un événement est imprévisible signifie qu'il n'y a aucune raison particulière de penser qu'il se produira, ou, par extension, qu'il se produira en présentant tel caractère. Comme pour l'irrésistibilité, c'est l'imprévisibilité normale qui est prise en considération.

Mais la jurisprudence considère qu'il n'y a **pas force majeure** si le fait pouvait normalement être prévu notamment par :

- la **connaissance d'une situation particulière** : le glissement de terrain sur un sol argileux, exploité comme carrière et remblayé (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 24 mars 1993, Cne d'Ossun c. M. Cospin et autre, n° 91-13.541) ; les volages sur des écrans de contrôle et autres parasites, dus aux conditions atmosphériques (C.A. de Paris, 28 fév. 1990, M. Daigniez et Mme Sauteraud).

- l'**expérience de la vie** : des fortes pluies à l'origine de l'inondation des lieux loués alors qu'un tel incident s'était déjà produit ne constituent pas un cas de force majeure (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 3 nov. 1971, *D.*, 1972, somm. 27).

Très souvent, ce caractère se combine avec le précédent : quand le danger bien que prévisible était irrésistible, il y a réellement force majeure.

## 3. - Extériorité

Un troisième élément permet de définir la force majeure, bien qu'il ne soit pas toujours exigé : l'**extériorité**. L'événement empêchant l'exécution n'est libératoire qu'à la condition qu'il ne résulte pas d'un fait du débiteur.

Comme pour l'irrésistibilité, certaines décisions jurisprudentielles ne reconnaissent le caractère d'extériorité à un événement que de manière très rigoureuse ; ainsi, l'effondrement de la toiture d'un poulailler, bien que sous le poids de la neige, n'est pas extérieur à l'activité des éleveurs (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 19 juill. 1988, *Bull. civ.*, 1988, I, n° 249).

### C. - Événements naturels susceptibles d'être qualifiés de force majeure

Des pluies exceptionnelles provoquant une inondation constituent une cause étrangère qui exonère le bailleur de sa responsabilité (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 21 nov. 1960, *Bull. civ.*, 1960, I, n° 50). De même, la responsabilité du propriétaire d'un immeuble, ou d'un bailleur, du fait de la neige sera écartée si celle-ci est exceptionnelle en quantité dans la région considérée (T.I. de Paris, 13<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup>, 11 oct. et 17 nov. 1966, *Gaz. Pal.* 61, 1, 94 et Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 19 nov. 1975, *J.C.P.* 1977, 18544).

Si, dans les années 1960-70, les juges reconnaissaient aisément que la pluie ou la neige pouvaient présenter un caractère de force majeure, il semble qu'aujourd'hui, la jurisprudence soit beaucoup plus exigeante.

Ainsi, les **pluies torrentielles** qui ont fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle ne permettent pas d'exonérer l'exploitant d'un parc de stationnement souterrain de sa responsabilité, car la cour estime que l'inondation ne présente pas pour cet exploitant les caractères d'une cause étrangère (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 23 fév. 1994, Sté Montpelliéraine des transports urbains c. Mme Broquerie). De même, les pluies ne sont pas exonératrices de responsabilité lorsque l'inondation n'est pas imprévisible ni irrésistible (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 3 nov. 1971, *D.* 1972, somm. 27). La cessation d'activité d'une entreprise, consécutive à une inondation n'est pas non plus constitutive d'une force majeure justifiant la rupture des contrats de travail car l'inondation est un phénomène temporaire et partiel.

Le vendeur et le lotisseur d'un terrain ne peuvent pas invoquer la force majeure en présence d'un **glissement de terrain** provoqué par la neige, car il était prévisible (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 24 mars 1993, *Administrer*

1994/252, 47). La **sécheresse**, bien qu'ayant fait l'objet d'une constatation administrative de catastrophe naturelle, n'est pas imprévisible (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 28 janv. 1998, M. Kaysen c. M. Durand, n° 95-17.211).

Un autre élément naturel peut constituer une cause étrangère exonérant le contractant de sa responsabilité : **le vent**, dès lors qu'il a rendu l'exécution du contrat particulièrement difficile (C.A. de Rouen, 2<sup>e</sup> ch., 2 avril 1980, Abraham c/ Gordon et a.). Mais pour retenir la qualification de force majeure, le vent doit présenter une intensité particulière, un caractère exceptionnel.

Enfin, les mouvements de terrain ne revêtent un caractère de force majeure qu'à la condition que leur survenance soit totalement imprévisible. Tel n'est pas le cas lorsque le glissement de terrain s'est produit sur un sol argileux, anciennement exploité comme carrière et depuis remblayé (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 24 mars 1993, Cne d'Ossun c. M. Cospin et autres, n° 91-13.541).

## II. - RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

### A. - Caractères généraux de la responsabilité délictuelle

#### 1. - Délits ou quasi-délits

La responsabilité délictuelle d'une personne peut être engagée par des faits qui lui sont reprochés et qui ont causé un **dommage à autrui** : faits volontaires (délits), involontaires (quasi-délits).

Ces faits peuvent provenir d'une faute personnelle, de la faute d'une autre personne dont on doit répondre, ou d'une chose dont on a la garde.

Il incombe à la victime qui demande réparation de prouver le dommage et le lien de causalité entre le dommage et le fait dommageable (fait personnel, fait des choses). Ce lien de causalité fait défaut lorsque le dommage provient d'une force majeure.

#### 2. - Force majeure, cause d'exonération partielle de la responsabilité

La simple constatation de l'état de catastrophe naturelle par arrêté ministériel ne suffit pas à caractériser la force majeure (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 14 fév. 1996, SMAC c. Travesac, n° 93-21.540).

Il appartient à l'auteur du dommage d'établir le cas de force majeure pour obtenir une exonération de sa responsabilité quand la victime a prouvé une faute apparente de sa part.

Comme en matière contractuelle, l'auteur du dommage doit prouver que l'événement d'origine externe était normalement imprévisible et insurmontable (C.A. de Besançon, 15 fév. 1995, Waultier et Deglise).

Toutefois, la **force majeure**, même établie, sera **écartée** et la responsabilité du défendeur retenue, **si la victime peut prouver une faute antérieure** de ce dernier. Ainsi en est-il du défaut d'entretien de levées et digues entourant une propriété, qui a contribué à l'affaiblissement et à la rupture de digue, donnant davantage d'ampleur aux inondations ; cette carence antérieure aux pluies diluviennes exclut que celles-ci puissent être retenues comme un cas de force majeure (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 avril 1997, Mme Simon c. M. Delhomme, n° 95-16.618 et n° 95-18.149).

Depuis l'arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 19 juin 1951, Lamoricière (*D.* 1951, p. 717), la jurisprudence a **abandonné le principe de la force majeure, cause d'exonération totale** de la responsabilité délictuelle. En effet, les juges, dans cet arrêt, admettent un partage de responsabilité en présence d'un cas de force majeure. La Cour estime que le naufrage du navire Lamoricière est dû pour les quatre cinquièmes à la force majeure, (un cyclone exceptionnellement violent) et pour un cinquième au fait de la chose (manque de

charbon pour alimenter la chaudière). Le juge décide donc d'indemniser les victimes pour un cinquième de leur dommage.

## B. - Caractéristiques de la force majeure

### 1. - Irrésistibilité

Pour qualifier un élément naturel d'événement irrésistible, le juge prend en compte un certain nombre d'éléments.

Ainsi s'agissant d'une tempête qui a abattu un arbre sur une toiture, le juge pour retenir le caractère de force majeure de la tempête, prend en compte la résistance normale et vitale de l'arbre, à la mesure de son âge et de sa hauteur (C.A. de Rouen, 13 déc. 1989, Vandeville et Brocart).

Le juge peut également s'attacher à vérifier si toutes les précautions ont été prises pour éviter les dommages (Cass., 2<sup>me</sup> civ., 18 mars 1998, Sté bourbonnaise de travaux publics et de construction c. Soc HLM de la Réunion, n° 95-22.014).

### 2. - Imprévisibilité

En matière délictuelle, l'imprévisibilité est appréciée au moment où le fait dommageable se produit (Cass., Ch. com., 12 mai 1987, Sté Gazocéan c. Compagnie Winterthur Zwitserve, n° 84-15.812).

Selon la jurisprudence, il n'y a **pas force majeure** lorsque l'événement pouvait être prévu :

- **en raison du cours habituel des choses** : le mistral dans le port de Sète (T. com. de Sète, 19 juill. 1960, D., 1961, p. 411) ;

- en raison d'un **avertissement particulier** : les services de la météorologie ayant annoncé des risques d'avalanche en montagne, celle-ci n'est pas une force majeure si elle survient (Chambéry, 4 janv. 1979, J.C.P. 1980, 19285) ;

- ou par un **précédent** (Cass., 2<sup>me</sup> civ., 5 fév. 1992, Bull. civ., 1992, II, n° 45, l'effondrement d'une carrière n'est pas imprévisible ; Cass., 3<sup>me</sup> civ., 17 mars 1993, Bull. civ., 1993, III, n° 116, l'éboulement de rochers non plus ; Cass., 3<sup>me</sup> civ., 4 juin 1997, affaire GA, Gaz. Pal. 1998, 1, panor. 21, concernant des crues à un niveau connu, phénomènes météorologiques qui peuvent se produire tous les ans au niveau d'une région de façon localisée (C.A. de Paris, 15 fév 1985 ; C.A. de Besançon, 15 fév. 1995, Waultier et Deglise).

### 3. - Extériorité

En matière délictuelle, plus particulièrement dans le domaine de la responsabilité du fait des choses, le caractère d'extériorité est systématiquement retenu.

## C. - Phénomènes naturels, exonérateurs de responsabilité

Il est de jurisprudence constante que le **vent** et la **tempête** ne constituent un cas de force majeure que s'ils revêtent un caractère de violence exceptionnelle, excédant la normale des troubles atmosphériques auxquels il faut s'attendre dans une région (C.A. de Besançon, 15 fév. 1995, Waultier et Deglise).

Les juges considèrent que la chute d'un arbre sain à la suite d'une tempête est due à un cas de force majeure (Cass., 3<sup>me</sup> civ., 29 juin 1988, Bull. civ., 1988, III, n° 119). Mais ce n'est pas le cas, si le tronc était vieux, si la hauteur anormale de l'arbre, son état d'isolement relatif, la présence de branches mortes imposaient au

propriétaire des mesures de précaution (Colmar, 21 juin 1932, DH 32) ou si l'arbre avait un vice caché (Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 5 mai 1975, *Gaz.Pal.* 1975, 2, 528), ou n'était pas à la distance réglementaire (Cour d'appel d'Amiens, 8 juill. 1953, *D.*, 1953, 760).

Le vent sera également un cas de force majeure, à la condition qu'il n'ait pas été possible d'en éviter les conséquences (Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 1<sup>er</sup> juill. 1970, *D.*, 1970, somm. 216), et qu'il n'ait pas été prévisible (T. com. de Sète, 19 juill. 1960, *D.*, 1961, 411 : ce n'est pas le cas du mistral dans le port de Sète).

Le vent ne sera donc un cas de force majeure que s'il est établi que sa violence a présenté une intensité insolite dans la région considérée ou si les inconvénients en résultant ne pouvaient pas être conjurés (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 juin 1988, *Bull. civ.*, 1988, III, n° 119, déracinement de centaines de chênes).

Tel n'est pas le cas d'une tempête qui ne présente aucun caractère exceptionnel (C.A. de Nancy, 26 mai 1992, *Vve Bau c. Dame Labadie*).

Les **inondations** sont souvent qualifiées de force majeure ; néanmoins, lorsqu'une personne, par son action ou son inaction a contribué à l'ampleur du phénomène, le caractère de force majeure ne sera pas retenu (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 29 avril 1997, *Mme Simon c. M. Delhomme*, n° 95-16.618).

En revanche, la **sécheresse** ne constitue pas une cause étrangère exonératoire de responsabilité (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 9 déc. 1998, *MM. Duporte et Lacaze*, n° 97-12.913).

Enfin, a force majeure, même établie, est écartée et la responsabilité du défendeur retenue, si la victime peut prouver une faute antérieure de ce dernier. Tel est le cas lorsque un **glissement de terrain** tient principalement à l'accumulation des eaux pluviales sur une propriété du fait de l'omission d'un drainage sur l'ouvrage exécuté par l'entreprise et que celle-ci avait commis une faute en n'adaptant pas les ouvrages au terrain (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 8 mars 1989, *S.A.R.L. Faramaz*, n° 87-18.493).

### III. - RESPONSABILITÉS SPÉCIFIQUES A CERTAINES PROFESSIONS

#### A. - Responsabilité décennale et biennale des constructeurs, architectes et entrepreneurs

##### 1. - Caractère d'ordre public des garanties décennale et biennale

La loi du 4 janvier 1978 pose, sans ambiguïté, le principe d'une **présomption de responsabilité des constructeurs**. L'article 1792 nouveau de Code civil précise en effet que " tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit [...] des dommages [...]" (C.A. de Rouen, civ. 2, 20 avril 1995, *S.A. Sodisfal c. S.A. Établissements Poulingue*).

Et aux termes de l'article 1792-5 du Code civil, "toute clause d'un contrat qui a pour objet soit d'exclure soit de limiter la responsabilité prévue aux articles 1792, 1792-1 et 1792-2 [...] est réputée non écrite". Les garanties décennale et biennale sont donc d'ordre public quels que soient les ouvrages concernés.

Seule la preuve par le constructeur que les dommages proviennent d'une cause étrangère est susceptible de faire échec à la présomption de responsabilité, tandis que la preuve de l'absence de faute est indifférente.

##### 2. - Force majeure, cause exonératoire

Aux termes de l'article 1792, alinéa 2, "la responsabilité du constructeur n'est pas engagée si ce dernier prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère", et notamment d'un cas de force majeure (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 mars 1979, *Sté Afeda et a. c. Consorts Capelle et autres.*, n° 77-15.153). Pour pouvoir bénéficier d'une

exonération par cas de force majeure, le professionnel doit prouver que l'événement invoqué revêt les caractères habituellement retenus en droit commun : imprévisibilité, irrésistibilité et extériorité.

Toutefois, la force majeure, même établie sera écartée et la responsabilité du défendeur retenue, si la victime peut prouver une faute antérieure de ce dernier. Ainsi, la Cour de cassation considère que la sécheresse exceptionnelle n'est pas constitutive d'un cas de force majeure exonérant les constructeurs de leur responsabilité, dès lors qu'il est établi que ceux-ci n'ont pas procédé à des études sérieuses du sol avant la construction (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 13 mai 1986, M. Terrien c. Épx Helie, n<sup>os</sup> 84-16.481 et 84-12.564).

Il convient de préciser qu'en cas de perte de l'ouvrage due à un événement de force majeure (chutes de neige), intervenu avant la livraison, l'entrepreneur n'est tenu que de procurer au maître de l'ouvrage la chose qu'il s'était engagée à fournir. L'offre de rembourser le coût de la reconstruction selon les conditions du marché initial ou de reconstruire l'ouvrage en ne supportant que ce coût est, dès lors satisfaisante (Cass 3<sup>ème</sup> civ., 28 oct. 1992, Sté AI Industrie c. Mlle Tournayan, n<sup>o</sup> 90-16.726). L'entrepreneur n'a pas d'obligation de reconstruire l'ouvrage selon des normes propres afin d'éviter les mêmes désordres.

## B. - Qualification de force majeure

### 1. - Irrésistibilité, imprévisibilité, extériorité

Pour retenir le caractère irrésistible d'un événement naturel, le juge vérifie qu'aucune précaution n'aurait pu suffire à éviter les graves dommages survenus (à propos d'une sécheresse exceptionnelle, Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 7 juill. 1998, Mutuelles de Poitiers assurances c. Nordstern et a., n<sup>o</sup> 96-15.356).

S'agissant du caractère imprévisible, le juge vérifie si l'événement pouvait être prévu par un précédent. Ainsi, présente un caractère imprévisible les chutes de neige qui ont revêtu l'ampleur d'un cataclysme dont l'O.N.M. n'avait jamais enregistré d'équivalent (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 mars 1979, Soc Afeda c. Consorts Capelle, n<sup>o</sup> 77-15.153). En revanche, n'est pas imprévisible, une inondation dès lors que la construction a été établie en-deça du niveau des plus hautes crues de la rivière relevé par le service de la navigation (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 10 juin 1997, Blache et Soc La Gadale à Gardas c. Sis assurances, Dehan et a.) La jurisprudence récente gomme souvent la condition d'imprévisibilité lorsque toutes les précautions ont été prises face à l'événement et qu'elles n'ont pas suffi à raison de son irrésistibilité.

### 2. - Arrêté interministériel de catastrophe naturelle

L'état de catastrophe naturelle décidé par arrêté ministériel ne suffit pas à caractériser la force majeure. Le classement d'un phénomène en catastrophe naturelle par l'autorité administrative ne sous-entend nullement qu'il revêt les caractères de la force majeure (Cass, 3<sup>ème</sup> civ., 17 juill. 1996, Épx Deschamp c. Promogin - U.A.P., n<sup>o</sup> 94-18.543). Un tel classement est par suite sans portée pour l'application de l'article 1792 alinéa 2. C'est ce que rappelle l'arrêt de la Cour de cassation du 10 juin 1997, Blache et Soc. La Gadale à Gardas c. Sis assurances Dehan.

## C. - Phénomènes naturels, exonérateurs de responsabilité

Les **chutes de neige** peuvent présenter un caractère de force majeure de nature à exonérer totalement les constructeurs de leur responsabilité dès lors qu'elles revêtent une ampleur imprévisible pour les constructeurs (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 mars 1979, Sté Afeda c. Consorts Capelle, n<sup>o</sup> 77-15.153).

En revanche, les juridictions répugnent à retenir comme cause d'exonération la **sécheresse** qui entraîne la fissuration des maisons (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 13 mai 1986, M. Terrien c. Épx Helie, n<sup>o</sup> 84-16.481 et Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 7 oct. 1998, n<sup>o</sup> 96-22.837). Toutefois, la première chambre civile de la Cour de cassation a décidé dans un arrêt récent du 7 juillet 1998 que le caractère irrésistible d'une sécheresse exceptionnelle constitue un cas de force

majeure exonératoire de la responsabilité décennale (Cass 1<sup>re</sup> civ., 7 juill. 1998, Mutuelle de Poitiers assurances c. Nordstern et a., n° 96-15.356).

Le **vent** constitue rarement un cas de force majeure. Tel est le cas, notamment, lorsque :

- il apparaît clairement que les toitures arrachées ont été incorrectement montées et insuffisamment renforcées (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12 juill. 1995, S.A.R.L. Élégance c. A.S.N.P.T. et U.A.P., n° 93-21.061).

- la tempête avec un coup de vent de 101 Km/h a lieu dans une région proche de la mer (C.A. de Rouen, 2<sup>e</sup> civ., 20 avril 1995, S.A. Sodistal c. S.A. Ets Poulingue).

En revanche, constitue un événement de force majeure, un ouragan d'une violence exceptionnelle durant lequel la vitesse du vent dépasse les valeurs extrêmes définies par les documents techniques servant de référence aux constructeurs (Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 11 mai 1994, Cie Gan Incendie c. M. Le Garrec, S.A.R.L. Le Stum et La Mutuelle du Mans IARD, n° 92-16.201).

La jurisprudence considère que les **vices du sol** ne constituent pas un cas de force majeure dans la mesure où l'architecte, comme l'entrepreneur doivent se livrer à des études du sol. Ainsi, le juge estime que les constructeurs de pavillons dans un lotissement doivent se soucier du niveau de la nappe phréatique, afin d'éviter les inondations (Cass., 3<sup>e</sup> civ., 15 fév. 1989, *J.C.P. G* 1989, IV, 141). De même, l'architecte est tenu, en principe, de s'assurer personnellement de l'état du sol et de vérifier s'il peut supporter l'édifice envisagé.

Toutefois, l'architecte ne peut être tenu responsable de la survenance d'éléments totalement imprévisibles. Ainsi, les mouvements de terrain à grande profondeur, imprévisibles avec les techniques actuelles, peuvent être un cas de force majeure (Cass., 3<sup>ème</sup> civ. 19 mars 1985, *Bull. civ.*, 1985, III, n° 57 et C.E., 25 mai 1990, *Rd imm.* 1990, p. 365). De même, si toutes les précautions ont été prises, en particulier par la consultation de cabinets spécialisés, les constructeurs ne sont pas responsables d'un glissement de terrain (C.E., 22 déc. 1967, Office municipal d'H.L.M. de Nice, *J.C.P. G* 1968, II, 15616 et C.E., ass. 28 mai 1971, département du Var, *J.C.P. G* 1972, II, 17133).

## BIBLIOGRAPHIE

- Jurisclasseur Construction, fasc. 355-1, 355-2, 355-4-1.
- Jurisclasseurs Civil, Article 1788 à 1794, Fasc. 4.
- Dalloz Action Responsabilité civile, 1997, p.292.
- P.H. ANATOMATTEI : "Ouragan sur la force majeure", *J.C.P.* 1996, éd. G, I, 3907.
- BLANCHARD : "La sécheresse constitue-t-elle une cause étrangère exonératoire de la responsabilité des constructeurs vis-à-vis du maître de l'ouvrage", *Gaz. Pal.* 1992, I, doct. P. 14.
- F. LEDUC : "Catastrophe naturelle et force majeure", *R.G.D.A.* 1997, p. 409.



## FICHE 5-2 : RESPONSABILITÉ PÉNALE

### TEXTES

- **Code pénal - article 121-2 :**

"Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits".

- **Code pénal - article 121-3 :**

"[...] lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait".

- **Code pénal – articles 121-4 à 121-7.**

- **Code pénal - article 221-6 :**

"Le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.

En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende".

- **Code pénal - article 222-19 :**

"Le fait de causer à autrui, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.

En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 300 000 F d'amende".

• **Code pénal - article 222-20 :**

"Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende".

• **Code pénal - article 223-1 :**

"Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende".

• **Code pénal - article 223-6 al.2 :**

"Sera puni des mêmes peines quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours".

• **Code pénal - article 223-7 :**

"Quiconque s'abstient volontairement de prendre ou de provoquer les mesures permettant, sans risque pour lui ou pour les tiers, de combattre un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende".

• **Code pénal - article 322-5 :**

"La destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie provoqués par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.

En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 200 000 F d'amende".

• **Code général des collectivités territoriales - article L. 2212-2, 5° (V. Fiche 3.1).**

• **Code général des collectivités territoriales - article L. 2212-4 (V. Fiche 3.1).**

• **Code général des collectivités territoriales - article L. 2215-1 (V. Fiche 3.1).**

• **Code de l'urbanisme - article L. 160-1.**

• **Code de l'urbanisme - article L. 480-1 .**

• **Code de l'urbanisme - article L. 480-2 .**

- Code de l'urbanisme - article L. 480-4 à L. 480-7 .
- Code de l'urbanisme - article L. 480-9 .
- Code de l'urbanisme - article L. 480-12 .
- Code de l'urbanisme - article R. 111-2 (V. Fiche 2.5).
- Loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs - article 40-5 (V. Fiche 2.3).

## JURISPRUDENCE

### I. - MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES PUBLIQUES, A L'OCCASION DE L'EXERCICE DE LEURS POUVOIRS DE POLICE

#### A. - Personnes publiques susceptibles de voir leur responsabilité pénale engagée

##### 1. - *Le maire, en tant qu'autorité de police administrative générale*

- C.A. de Toulouse 3<sup>e</sup> Ch., 29 janvier 1998, M. D. ... :

"[...] il appartenait au maire, dont l'attention était régulièrement appelée sur la situation de cet établissement, dont les exploitants violaient, de façon habituelle, les dispositions légales et réglementaires, d'user de **ses pouvoirs de police pour vérifier que la sécurité des curistes**, personnes souvent âgées ou à mobilité réduite, était assurée [...]"

##### 2. - *Exclusion de la responsabilité pénale des personnes morales*

- T.G.I. d'Albertville, 6 janvier 1997, n° 36/97 :

"[...] L'activité visant à prévenir les risques d'avalanche relève du pouvoir de police générale du maire, prérogative de puissance publique, insusceptible de délégation".

#### B. - Infractions retenues

- C.A. de Toulouse, 3<sup>e</sup> Ch., 29 janvier 1998, M. D... :

"[...] il convient [...] de déterminer si l'auteur a accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir ou des moyens dont il disposait. [...] la nouvelle rédaction de l'article 121-3 du Code pénal issue de la loi du 13 mai 1996 rend finalement **insuffisante la simple démonstration de la violation d'une règle de prudence ou de sécurité pour caractériser les délits** spécifiques par les

articles 221-6 et 222-19 du Code pénal, la faute reprochée devant en outre être analysée *in concreto* au regard de la situation de l'auteur [...] ; il pouvait et devait s'aviser qu'il n'avait **pas** reçu des exploitants la **déclaration d'ouverture** [...] ; il pouvait et devait provoquer la visite d'une commission de sécurité ; cette commission aurait pu constater qu'avaient été ouvertes au public, **sans autorisation d'ouverture**, plusieurs parties d'établissements, et aurait constaté les nombreux manquements à la réglementation à l'origine du sinistre [...].

• **C.A. de Grenoble, ch. Corr., 5 août 1992, Ministère public c. S...** :

"[...] Le maire n'a tenu compte " ni du rapport de l'O.N.F., ni des recommandations du préfet, ni des bulletins du service de la météorologie nationale ; il n'a pris **aucune disposition consistant à ordonner la fermeture de la piste alors qu'il n'existait par ailleurs aucun dispositif permettant un déclenchement artificiel des plaques neigeuses qui aurait permis l'élimination du risque**" ; Le tribunal correctionnel de Grenoble en a déduit à bon droit que le **maire avait commis une faute de négligence, d'imprudence et d'inobservation des règlements en relation de causalité directe avec le décès des deux skieurs** ; le maire doit donc être déclaré coupable du délit d'homicides involontaires".

• **T.G.I. d'Albertville, 7 avril 1997, n° 386/97 :**

"Le Tribunal [...] relève que :

- la **piste** verte de LA DAILLE se trouve dans le couloir de l'avalanche répertoriée [...]
- cette **avalanche** n'est pas purgée (non prévue au PIDA) ;
- elle **était déjà dans le passé descendue à plusieurs reprises jusqu'à la route, donc plus bas que la piste de la Daille** ;
- le bulletin de Météo France [...] veille des faits, faisait état jusqu'au lendemain soir d'un **risque fort d'avalanches (4/5) sur tous les massifs, étant précisé que ces avalanches pouvaient localement prendre de l'ampleur en emportant une bonne partie du manteau neigeux en place et/ou en parcourant un bon dénivelé** ;
- le bulletin de Météo France le jour des faits, maintenait cet avis de fort risque d'avalanches. [...].

Les deux prévenus sont des **professionnels de la montagne parfaitement aptes à apprécier les risques** en la matière. Ainsi, **face à l'existence le jour des faits d'un risque fort et prévisible d'avalanche** pouvant atteindre la piste de la Daille, **il appartenait tant à Monsieur Catelan, responsable de la sécurité en matière d'avalanche sur la commune en sa qualité de maire, qu'à Monsieur Neel, agent municipal, chef des pistes et de la sécurité, de décider de fermer ladite piste au public**. Il s'agissait d'une décision, simple d'exécution, que les intéressés n'auraient eu aucune difficulté, technique ou autre, à mettre en œuvre.

**En s'abstenant de le faire les prévenus ont commis une faute en relation directe avec les blessures subies par Mme Porche et le décès de M. Leyssens**".

## II. - MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR NON-RESPECT DES RÈGLES D'URBANISME

### B. - Non respect des interdictions ou des prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles

• **Cass., crim, 9 juillet 1998, Exxxx, n° 97-84.066 :**

"[...] attendu que **le permis de construire a été refusé et qu'Exxxx a, néanmoins, poursuivi des travaux** qu'il avait au demeurant entrepris avant de l'obtenir ; que l'infraction est parfaitement constituée ; que l'huissier de justice dont le constat est produit indique simplement que l'implantation de la grange a été étudiée pour échapper à toute avalanche ce qui n'est pas une constatation mais une déduction qui est

parfaitement contradictoire avec celle du **service départemental de restauration des terrains de montagne** qui **considère que le projet est exposé à des risques importants d'avalanche de neige poudreuse** ou celle de la D.D.A.S.S. ; qu'en outre, **cette grange a été détruite par le passé par des avalanches et chutes de neige** ; que la nature des travaux, l'aménagement, révèlent que l'immeuble pourrait être occupé l'hiver et non seulement pendant la transhumance, qu'il convient en conséquence, la situation dangereuse n'étant pas régularisable, de confirmer la décision des premiers juges sur la peine d'amende prononcée ainsi que sur la démolition ordonnée conformément à la demande de la D.D.E."

### III - INFRACTION DE MISE EN DANGER D'AUTRUI

#### • C.A. de Chambéry, Ch. Corr. 4 janvier 1979 Afanassief :

"[...] attendu qu'il est exact que Afanassief n'a contrevenu à aucune disposition légale ou réglementaire, puisque la pratique des **sports de haute montagne n'obéit encore à aucune règle** ; attendu qu'il n'en a pas moins commis une **grave imprudence en pratiquant le ski hors piste**, sur une neige vierge, dit "ski sauvage" en un temps et **en des lieux où les avalanches étaient à redouter** ; qu'il ne pouvait ignorer que les **autorités locales avaient mis en garde les skieurs** sur des dangers qu'ils encouraient en pratiquant un tel ski, puisqu'en effet, le drapeau à damiers noirs et jaunes avait été hissé sur la " Maison de la Montagne" à Chamonix, avertissant les sportifs des dangers d'avalanches et interdisant en fait, sinon en droit, la pratique du ski hors des pistes balisées et surveillées ; attendu que, le prévenu connaissait ce danger ; attendu que l'acceptation d'un risque - ce qui est le cas en l'espèce pour les victimes - ne peut effacer ou détruire l'imprudence fautive d'Afanassief ; attendu que dans la pratique des sports de haute montagne, le déclenchement involontaire d'un phénomène naturel, de nature à entraîner la mort ou des blessures pour autrui, tel qu'une chute de pierres lors d'une escalade, ou d'une avalanche lors de randonnées à ski, n'est exclusif de toutes poursuites pénales que si l'auteur n'a commis aucune faute ou imprudence dans la pratique normale et prudente de ces sports ; qu'en l'espèce, il est évident qu'aux risques habituels d'avalanches s'ajoutait un risque supplémentaire particulièrement grave, en raison de l'importance de l'enneigement et des conditions atmosphériques particulières lors de l'hiver 1977-1978, et plus spécialement le jour de l'accident ; attendu que Afanassief devait être d'autant plus prudent qu'il exerçait la profession de guide de haute montagne à Chamonix même et qu'il n'ignorait pas que d'autres skieurs évoluaient à quelques centaines de mètres plus bas, sur le flanc de la montagne ; attendu qu'il ne peut être contesté qu'il existe un lien direct de cause à effet, entre l'imprudence du prévenu et ses conséquences dommageables soit la mort et les blessures des victimes ; que le délit d'homicide et blessures involontaires est donc caractérisé à son encontre ; que l'imprudence des victimes skiant elles-mêmes hors piste, ne peut exclure l'infraction ou en excuser l'auteur [...]"

#### • T.G.I. d'Avignon, 15 septembre 1994, Ministère public c. Van Gaver Solange épouse Bressange, n° 1683/94 :

"[...] attendu que la prévenue est accusée d'avoir exposé autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, en l'espèce en conservant ouvert au public le camping dont elle est la gérante au mépris d'un arrêté du Sous-préfet [...] ordonnant la fermeture dudit camping en raison des risques de submersion en cas de crue ;

attendu que les **actes administratifs individuels désignant nommément une personne physique ou morale ne comportent pas de prescriptions générales et impersonnelles comme la loi ou les règlements et ne sont pas visés par l'article 223-1 du Code pénal** ;

attendu que l'arrêté sous-préfectoral ne peut donc servir de fondement à la poursuite de Mme Van Gaver, puisqu'il est impuissant à instituer une obligation particulière de sécurité et de prudence."

• **T.G.I. d'Avignon, 15 septembre 1994, Ministère public c. Van Gaver Solange épouse Bressange, n° 1683/94 :**

"[...] attendu que l'article 223-1 du Code pénal sanctionne le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;

attendu qu'en l'espèce **aucune inondation n'était annoncée ni prévue comme immédiate, voire même seulement comme possible**. Que **l'immédiateté du risque faisant défaut** l'élément matériel manque à la poursuite".

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

L'**infraction pénale** est toujours **constituée par un fait prévu par la loi** (pas d'infraction sans texte). A la différence du délit civil qui suppose un dommage dont le juge appréciera l'ampleur pour fixer la réparation, l'infraction pénale **peut n'avoir infligé aucun préjudice et la sanction est, le plus souvent fixée par la loi** indépendamment du résultat. Enfin, si l'indemnisation, sanction du délit civil, profite à la victime, la peine, sanction de l'infraction pénale, vise à protéger la société. Elle ne "profite" pas à la victime.

La responsabilité pénale peut trouver à s'appliquer en matière de risques naturels majeurs. Tout d'abord, les personnes publiques peuvent voir leur responsabilité pénale engagée dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police lorsqu'elles ne respectent pas les obligations de sécurité et d'assistance que la loi leur impose en matière de prévention des risques naturels.

Ensuite, la responsabilité pénale des autorités publiques ou des personnes privées peut être engagée en raison de la non application ou de la mauvaise application des règles relatives à la planification et à l'utilisation des sols.

Enfin, il est possible d'engager, sur le fondement du délit de mise en danger d'autrui prévu par l'article 223-1 du nouveau Code pénal, la responsabilité de toute personne qui expose directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.

### **I. - MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES PUBLIQUES, A L'OCCASION DE L'EXERCICE DE LEURS POUVOIRS DE POLICE**

#### **A. - Personnes publiques susceptibles de voir leur responsabilité pénale engagée**

##### *1. - Le maire, en tant qu'autorité de police administrative générale*

Aux termes de l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales, "Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs".

Il appartient donc au maire d'user de ses **pouvoirs de police pour "prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux [...] tels que**

**les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, [...], de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure"** (C.G.C.T., art. L. 2212-2, 5°).

Cette activité de police donne fréquemment naissance à la mise en œuvre de la responsabilité pénale du maire (C.A. de Toulouse 3<sup>e</sup> ch. 29 janv. 1998, M. D. ...).

## **2. - Exclusion de la responsabilité pénale des personnes morales**

La responsabilité pénale des personnes morales, désormais reconnue par le nouveau Code pénal, ne peut, toutefois, s'appliquer ici. En effet, les **collectivités territoriales** (communes, départements, régions) et leurs groupements, personnes morales, **ne sont**, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 121-2 du Code pénal, "**responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de convention de délégation de service public**". Or, selon une jurisprudence administrative constante (C.E., 20 janv. 1978, Syndicat National de l'enseignement technique agricole privé, *Rec.*, p. 22 ; C.E., 8 mars 1985, Assoc. Les amis de la Terre, *Rec.* p. 73) les activités de police administrative ne peuvent être déléguées.

L'activité visant à prévenir les risques naturels qui relève du pouvoir de police générale, n'est donc pas susceptible de délégation. Les obligations de sécurité et d'assistance qui pèsent sur les maires personnes physiques ne peuvent donc pas engager pénalement la responsabilité des communes personnes morales. En revanche, le service chargé d'assurer la sécurité des pistes de ski constitue un service public qui peut être délégué (T.G.I. d'Albertville, 6 janv. 1997, n° 36/97).

## **B. - Infractions retenues**

Il résulte de la combinaison des articles L. 2212-2, 5° C.G.C.T. et 221-6 et 222-19 du Code pénal que le maire, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police, peut être pénalement responsable lorsqu'il ne respecte pas l'obligation de sécurité et d'assistance que la loi lui impose en matière de prévention des risques naturels.

### **1. - Manquement à une obligation de sécurité**

Le maire est d'abord tenu de **signaler les risques excédant ceux auxquels les administrés doivent normalement s'attendre**. A cet égard, l'autorité de police a l'obligation d'informer le public des dangers ou tout au moins de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour obtenir cette information.

Ainsi, la Cour d'appel de Toulouse a déclaré coupable d'homicide involontaire un maire, à la suite de l'incendie, ayant entraîné la mort de plusieurs personnes, d'un établissement thermal situé sur sa commune, dès lors qu'il était établi que celui-ci n'avait pas accompli les diligences normales pour faire respecter les règles de sécurité applicables aux établissements recevant du public, notamment en provoquant la visite d'une commission de sécurité qui aurait pu constater l'ouverture sans autorisation de cet établissement et les nombreux manquements à la réglementation à l'origine du sinistre (C.A. de Toulouse 3<sup>e</sup> Ch., 29 janv. 1998).

Mais, l'autorité de police est également tenue, en cas de danger grave ou imminent de **prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances**. Commet un manquement à son obligation de sécurité, le maire qui omet de prendre les arrêtés de police nécessaires à la prévention des risques naturels, ou qui ne veille pas à faire exécuter les arrêtés pris par une autorité administrative supérieure, telle que le préfet ou le Gouvernement, ou qui ne prend pas en toutes circonstances les mesures particulières nécessaires pour prévenir une situation dangereuse.

Ainsi, l' élu verra sa responsabilité pénale engagée lorsqu'il négligera de prendre les mesures appropriées, alors qu'il a une parfaite connaissance du risque qu'il lui incombait de maîtriser. La responsabilité pénale d'un maire avait notamment été retenue à la suite de la mort de deux skieurs résultant d'une avalanche survenue sur une piste de ski dangereuse restée ouverte à la circulation malgré le rapport de l'O.N.F., les recommandations

du préfet et les bulletins du service de la météorologie nationale (C.A. de Grenoble, ch. Corr., 5 août 1992, Ministère public c. S..., *J.C.P.* 1992, éd. G, II, 21959, note P. Sarraz-Bournet).

Ont également été reconnus coupables d'homicide involontaire, le maire d'une station de sports d'hiver et le chef des pistes et de la sécurité, tous deux professionnels de la montagne parfaitement aptes à apprécier les risques en la matière, qui, en s'abstenant d'ordonner la fermeture de la piste de ski de la commune, alors que le jour de l'accident un risque fort et prévisible d'avalanche avait été établi par les services météorologiques, ont commis une faute "en relation directe avec les blessures subies" par la partie civile (T.G.I. d'Albertville, 7 avril 1997, n° 386/97).

Même si, actuellement, de plus en plus fréquemment des poursuites sont engagées à l'encontre des maires, il ressort de l'ensemble de la jurisprudence, que la qualification pénale des faits commis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions par les maires procède d'appréciations rigoureuses et restrictives.

## *2. - Manquement à une obligation d'assistance*

Lorsque l' élu est juridiquement compétent pour agir, **toute abstention volontaire** de sa part **de prendre ou de provoquer des mesures de secours** sans risques pour l'intéressé ou pour les tiers, **permettant de combattre un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes engage sa responsabilité pénale.**

Ainsi, la responsabilité pénale du maire est susceptible d'être engagée lorsqu'il ne met pas en œuvre les secours aux victimes d'accidents de montagne (C.E., 20 fév. 1986, Cne de Revel c. Rachoup) ou lorsque l'organisation des services d'incendie, par exemple, est insuffisante.

Si les mesures ne relèvent pas de sa compétence, l' élu devra alerter l'autorité compétente, sous peine de voir sa responsabilité recherchée, notamment pour non-assistance à personne en danger réprimée par l'article 223-6 du nouveau Code pénal. Les peines prévues par l'article 223-6 peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 F d'amende et être assorties des peines complémentaires prévues à l'article 223-16, à savoir l'interdiction des droits civiques, civils et de famille.

## **II. - MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR NON-RESPECT DES RÈGLES D'URBANISME**

La responsabilité pénale des autorités publiques ou des personnes privées peut être engagée du fait de la non application ou de la mauvaise application des règles relatives à la planification et à l'utilisation des sols.

### **A. - Délivrance d'une autorisation dans une zone à risques**

#### *1. - Méconnaissance des prescriptions d'un P.P.R.*

Lors de la délivrance d'une autorisation d'utilisation du sol, la **responsabilité de la commune peut être engagée pour méconnaissance des prescriptions édictées dans le plan de prévention des risques naturels prévisibles [P.P.R.]**.

Cependant, lorsque l'intensité du risque ne le justifie pas ou lorsque la demande de permis a déjà pris en compte le risque naturel, le maire peut délivrer le permis sans l'assortir de conditions supplémentaires (C.E., 23 déc. 1994, Min. Équipement c. M. Peissite).

## 2. - Non-respect de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme

La responsabilité pénale de l'autorité publique peut également être engagée pour non respect de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme. Cet article prévoit, **en cas d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, la possibilité de refuser le permis de construire ou de ne l'accorder que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales**. A la suite de la réalisation d'un risque naturel majeur, les titulaires du permis pourront donc invoquer, à l'appui de leurs demandes d'indemnisation, la faute qu'aurait commise le maire en autorisant des constructions dans un secteur exposé à des risques.

### B. - Non respect des interdictions ou des prescriptions figurant dans un plan de prévention des risques naturels prévisibles

L'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 précise que les P.P.R. peuvent interdire ou soumettre à prescriptions les constructions et ouvrages ainsi que les aménagements nouveaux ou existants lorsque la sécurité des personnes et des biens est menacée et que les mesures de prévention ne sont pas susceptibles d'apporter une réponse satisfaisante. Sera ainsi condamné à démolir la construction irrégulièrement édifiée et à remettre en état les lieux, celui qui construit sans permis dans une zone soumise à des risques importants d'avalanches (Cass, crim, 9 juil. 1998, Exxxx, n° 97-84.066).

## III. - INFRACTION DE MISE EN DANGER D'AUTRUI

### A. - Nouvelle incrimination

Sous l'empire des anciens textes, la répression de comportements particulièrement dangereux était dérisoire et par là même, insuffisamment dissuasive alors même que ces comportements pouvaient être comparés, d'un point de vue moral, à une tentative de meurtre (C.A. de Chambéry, correct., 4 janv. 1979, Afanassief). Le législateur a réagi en instituant dans le nouveau Code pénal une nouvelle incrimination : le délit de mise en danger délibéré d'autrui.

L'article L. 223-1 du Code pénal définit le délit de mise en danger d'autrui comme "le **fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement**". Cette infraction est punie d'un an d'emprisonnement et de 10 000 francs d'amende.

En premier lieu, il est nécessaire que la **violation porte sur une obligation imposée par la loi ou les règlements**. Ne peuvent servir de fondement aux poursuites, la violation d'actes administratifs individuels (tel que l'arrêté d'un sous-préfet notifié au prévenu) dans la mesure où ces actes ne comportent pas de prescriptions générales et impersonnelles comme la loi ou le règlement (T.G.I. d'Avignon, 15 sept. 1994, Ministère public c. Van Gaver Solange épouse Bressange).

Ce délit suppose en second lieu, la volonté de violer une **obligation de sécurité ou de prudence**. La preuve de cette intention sera souvent difficile à établir. Il faudra prouver que l'inobservation de la réglementation a été délibérée et ne résulte donc pas d'une simple inattention. La responsabilité pénale ne sera engagée que si la personne a connaissance du risque. Cette preuve ne pourra en pratique être établie que dans des circonstances très particulières (T.G.I. d'Avignon, 15 sept. 1994, Ministère public c. Van Gaver Solange épouse Bressange).

On a vu que la faute d'imprudence ou de négligence suppose une indiscipline qui peut être caractérisée, soit par l'inobservation d'une réglementation préexistante, soit par une conduite contraire à celle d'une personne "normalement prudente". Le législateur a exclu que la faute de mise en danger délibérée puisse être retenue dans cette seconde hypothèse. **Celui qui prend délibérément un risque en violant une règle de conduite non écrite commettra, au plan pénal, la même faute que celui qui viole une telle règle par maladresse ou inattention.**

La référence à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement permet d'envisager l'application de l'article L. 223-1 du Nouveau. Code. Pénal. aussi bien aux activités de police qu'à celles qui concernent l'urbanisme.

Ainsi, il est possible d'engager, sur le fondement de l'article 223-1 du nouveau Code pénal, la responsabilité pénale de l'autorité publique qui délivre une autorisation d'urbanisme alors que le terrain faisant l'objet de l'autorisation était exposé à des risques naturels parfaitement connus et a pour effet de mettre en péril les occupants de la construction autorisée.

### **B. - Délit indépendant de la réalisation du dommage**

L'originalité de cette infraction tient surtout au fait qu'elle réprime, indépendamment de son résultat, la violation délibérée d'une obligation légale ou réglementaire de sécurité ayant pour effet d'exposer directement une personne à un risque immédiat de mort, de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. Elle constitue un délit, indépendamment de la réalisation de tout dommage. **Le seul comportement dangereux est ainsi répréhensible.**

Le législateur ne précise pas la nature du comportement créant le risque, il incrimine ici le risque lui-même. Pour savoir si l'infraction est constituée, le juge devra ainsi apprécier quelle était la probabilité que tel ou tel comportement cause un dommage alors qu'aucun dommage n'a, par hypothèse, été réalisé.

Il en résulte que l'élu doit constamment se poser la question de savoir quelles initiatives il doit prendre, lorsqu'un risque déterminé est porté à sa connaissance. On ne lui reprochera pas de n'être point technicien dans toutes les matières dans lesquelles il est amené à intervenir. En revanche, on lui pardonnera difficilement qu'en sa qualité de responsable d'une collectivité, il ne prenne pas les mesures propres à diminuer les risques d'accident lorsqu'il les connaît, quitte à charger d'autres que lui, techniquement plus compétents, de définir les modalités permettant de satisfaire un tel objectif (C.A. de Toulouse, 3<sup>e</sup> ch., 29 janv. 1998, M. D...).

Entre l'individu qui viole intentionnellement la loi pénale, avec le plus souvent la volonté de parvenir à un certain résultat, et celui qui cause un dommage sans en avoir eu conscience, par pure imprudence ou négligence, il existe une hypothèse intermédiaire : celle de la personne qui prend un risque de façon délibérée, tout en espérant que ce risque ne provoque aucun dommage.

### **BIBLIOGRAPHIE**

- J. BENOIT, "La responsabilité pénale des élus locaux pour imprudence ou négligence après la loi du 13 mai 1996", *D.*, 1999, Jurisprudence, p. 56.
- CARTRON, "Les plans de prévention des risques naturels prévisibles : quelles améliorations du dispositif juridique de prévention ?", *R.J.E.* 2/1995, p. 247.
- H. FOURTEAU, "La responsabilité pénale des agents publics et des élus locaux en matière d'infractions involontaires : de l'utilité de la loi du 13 mai 1996", *R.F.adm. Publ.*, 1996, p. 765.
- F. LE GUNHEC, "Premier aperçu de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence", *J.C.P.*, éd. G, 12 juin 1996, Actualités, n° 24.
- S. MAJEROWICZ : "Responsabilité pénale des élus", *Jurisclasseur Collectivités Territoriales*, Fascicule 947, nov. 1995.
- J.-F. SEUVIC : "Responsabilité pénale pour faits d'imprudence ou négligence", *Rev. Sc. Crim.* 1996, p. 890.
- M.-F. STEINLE-FEUERBACH : "La responsabilité pénale des maires en cas de catastrophe", *J.C.P.* 1997, I, n° 4057.
- "Responsabilités des élus locaux", *Collectivités locales, D.*, 1998, p. 12150-1, n° 223.

## FICHE 5-3 : RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

### TEXTES

- **Code général des collectivités territoriales – article L. 2212-2, 5° :**

"La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure".

- **Code général des collectivités territoriales – article L. 2212-4 :**

"En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites".

- **Code général des collectivités territoriales – article L. 2215-1 :**

"La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune".

• **Code de l'urbanisme - article R. 111-3 (aujourd'hui abrogé) :**

"La construction sur des terrains exposés à un risque, tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches, peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales.

Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral pris après consultation des services intéressés et enquête dans les formes prévues par le décret n° 59-701 du 6 juin 1959 relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique".

• **Code de l'urbanisme - article R. 111-2 :**

"Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique et avis du Conseil municipal".

## JURISPRUDENCE

### I - FAUTES DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

#### A. - Quelle responsabilité peut être engagée du fait des activités de police ?

• **C.E., 4 mars 1991, Commune de Saint-Lary-Soulan, Rec., Tables, p. 750 :**

"Cons. [...] que les accidents survenus sont ainsi imputables au **fonctionnement défectueux du service** chargé de la sécurité ; que la faute ainsi commise est de nature à engager la **responsabilité de la commune qui n'a pas fait prendre les dispositions convenables** pour assurer la sécurité des skieurs, notamment en laissant ouvrir la piste litigieuse puis, ayant pris peu après la décision de la fermer, en tardant à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de cette décision ; que la signalisation permettant aux skieurs qui descendaient la piste de l'Escalette de rejoindre la piste plus facile du Pla d'Adet était en outre insuffisante ; [...]".

Voir également :

- C.E., 6 fév. 1981, M. Barateau, *Rec., Tables*, p. 905.

- C.E., 13 mars 1989, M. Bernard, *J.C.P.* 1989, éd. G, IV, p. 219, *Droit Administratif*, 1989, n° 247.

- C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres, *D.* 1998, 11, note Shaegis, *Droit Administratif*, Juillet 1997, p. 5, concl., Erstein, *Petites Affiches*. 14 nov. 1997, note F. Mallol.

• **C.E., 12 décembre 1986, M. Marcello Reborà, Rec., p. 281, A.J.D.A. 1987, p. 354 :**

"Cons., d'une part, qu'en admettant que l'accident dont M. Reborà a été victime soit dû à la présence sur la piste de ski qu'il empruntait d'une plaque rocheuse dissimulée sous la couche de neige et sur laquelle il aurait dérapé, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de signalisation d'un tel **obstacle, fréquent en haute montagne et contre lequel les skieurs doivent normalement se prémunir**, ait été, dans les circonstances de l'espèce, constitutive d'une faute commise par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; [...]".

Voir également :

- C.E., 26 fév. 1969, *Veuve Gravier*, *Rec. Tables*, p. 760.
- C.E., 16 janv. 1971, *Dame Louvet*, *Rec.*, p. 6.
- C.E., 12 mai 1976, *Cie d'assurance Zurich*, *Rec.*, p. 247.
- C.E., 30 janv. 1980, *Consorts Quiniou*, *Rec.*, p. 629.

• **C.E., 16 juin 1989, Association le ski alpin murois, Rec., p. 141:**

"[...] qu'il résulte de l'instruction que la commune de la Morte, agissant en liaison avec les services de l'État qu'elle avait informés et consultés, a décidé et fait exécuter en 1974 et 1975 des **travaux destinés à protéger les habitations contre les avalanches** ; que, bien que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces pour parer entièrement au danger d'avalanche, la municipalité, **en n'entretenant pas des travaux plus importants qui auraient été hors de proportion avec ses ressources**, n'a **pas commis de faute** de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription de mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les avalanches ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Bordeaux, 1<sup>er</sup> août 1994, *M. Bedat*, n° 93BX00418.

**B. - Quelle responsabilité peut être engagée au titre des polices de l'urbanisme ?**

• **C.E., 25 octobre 1985, Poinsignon, Rec., Tables, p. 763 :**

"Cons., en premier lieu, que, dans les circonstances de l'affaire, et compte tenu des caractéristiques de la zone telles qu'elles étaient connues en 1962, L'État n'a **pas commis de faute** susceptible d'engager sa responsabilité envers M. Poinsignon en n'ayant **pas encore mis en œuvre à cette date la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels** prévue par l'article 2 du décret susvisé du 29 août 1955 devenu l'article R. 110-3 du Code de l'urbanisme ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 9 déc. 1992, *Mme Gire*, *Droit Administratif* 1992, n° 127.

• **C.E., 29 juin 1992, Leblanc, Droit Administratif 1992, n° 398 :**

"Cons., en second lieu, qu'en admettant même, comme le soutient le requérant, que le terrain précité fût exposé à des **risques d'affaissement** en raison de sa structure géologique et de la présence d'eau en grande quantité, il ressort des pièces du dossier que ces risques n'étaient **pas connus de l'administration à la date de délivrance du permis** ; que, par suite, M. Leblanc n'est pas fondé à soutenir que le maire de Margency aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant ledit permis sans l'assortir de conditions spéciales ; [...]"

**C. - Quelle responsabilité peut être engagée à l'occasion des travaux ou ouvrages publics ?**

Voir Fiche 4.3 : Inondations.

## II. – FORCE MAJEURE : CAUSE EXONERATOIRE ?

### A. - Quels sont les caractères d'un événement de force majeure ?

#### • C.A.A. de Nancy, 24 mars 1994, Centre hospitalier général de Forbach, n° 92NC00998 :

"Cons. que trois arbres situés dans l'enceinte du centre hospitalier général de Forbach se sont abattus le 27 novembre 1983 sur des ouvrages du réseau public de distribution d'électricité ; que les **vents** qui soufflaient ce jour là à une vitesse, qui n'est **pas exceptionnelle** pour la région, voisine de cent kilomètres/heure ne constituaient pas un cas de force majeure susceptible d'exonérer le centre hospitalier général de sa responsabilité envers Électricité De France sur le fondement du dommage de travaux publics ; [...]"

Voir également :

- C.E., 9 nov. 1988, Département de la Moselle c/ Kieffer, n° 67-655.
- C.A.A. de Nantes, 25 juin 1992, Cne de Charge, n° 90NT00383.

#### • C.E., 16 octobre 1995, M. et Mme Mériadec, *Rec.*, p. 355, *R.F.D.A.* 1995, p. 1253, *Droit Administratif*, 1995, n° 719 :

"Cons. que, pour statuer par l'arrêt attaqué sur l'imputabilité des dommages causés par l'inondation de la propriété des époux Mériadec dans le quartier de Sainte-Anne-du-Portzic à Brest du fait des pluies d'orage qui se sont abattues le 11 septembre 1989, la cour administrative d'appel de Nantes s'est bornée à relever "qu'il résulte de l'instruction que ces précipitations ont présenté le caractère d'un événement de force majeure", qu'en se bornant à faire ainsi référence aux résultats de l'instruction et en s'abstenant de préciser les faits sur lesquels a porté son appréciation, la cour administrative d'appel ne met pas le juge de cassation en mesure d'exercer son contrôle sur la qualification juridique qu'elle a donnée à ces faits en jugeant qu'ils étaient constitutifs d'un cas de force majeure ; que dès lors, les époux Mériadec sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il met à la charge de la compagnie des eaux et de l'ozone les deux tiers des dommages résultant de l'inondation de leur propriété ; [...]"

#### • C.E., 2 octobre 1987, Commune de la Bastide Clairence, *Rec. Tables*, p. 992 :

"Cons. [...] que l'arrêté interministériel en date du 31 août 1983 constatant "l'état de **catastrophe naturelles**" dans la commune n'a **pas**, en l'absence d'autres prévisions, **pour effet de qualifier de force majeure les faits de l'espèce** ; qu'ainsi la commune doit être déclarée responsable des désordres ayant affecté la propriété de M. Lerchundi, tiers par rapport à cet ouvrage public ; [...]"

### B. - Quelle est l'évolution de la notion d'imprévisibilité ?

#### • C.A.A. de Bordeaux, 3 avril 1995, Consorts Boyer et autres, n° 94BX00378 :

"Cons. qu'il résulte de l'instruction, notamment des relevés météorologiques produits par le préfet de l'Hérault en première instance, que, malgré leur importance et leur intensité exceptionnelle, et en dépit de l'arrêté du 8 janvier 1990 portant constatation de l'état de catastrophe naturelle dans la commune de Pézenas, les **pluies** qui sont tombées sur cette commune le 19 septembre 1989 **n'ont pas présenté**, pour la région, compte tenu, en particulier, du précédent du 16 janvier 1979 où la hauteur des précipitations en 24 heures a été supérieure à celle constatée le 19 septembre 1989, **le caractère de violence imprévisible constituant un cas de force majeure** ; [...]"

Voir également :

- C.A.A. de Lyon, 7 déc. 1989, MAIF, n° 89LY00397.

- C.E., 19 fév. 1988, Mme Descloitre, n° 72-528.

### III. - FAUTE DE LA VICTIME

#### A. - L'obligation de prudence des victimes

• C.E., 13 mars 1989, M. Bousquet et autres, *Rec.*, p. 89, *R.D.P.* 1989, p. 1147, *A.J.D.A.* 1989, p. 559, note Auby :

"Cons. [...] que, par suite, et alors que le **permis de construire** délivré à la société "Le Nid" n'a pas eu pour objet et **n'aurait pu avoir pour effet de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol** destiné à recevoir les constructions autorisées, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté leurs demandes d'indemnité dirigés contre l'État ; [...].

Voir également :

- C.E., 23 janv. 1991, Cne de Vitrolles, *Rec.*, *Tables*, p. 1199.

• C.E., 27 novembre 1987, Société Provençale d'équipement, *R.F.D.A.* 1987, p. 384 :

"Cons. en revanche qu'il résulte de l'instruction que la **société** Comptoir des nouveautés mondiales et la société de Mécanique provençale **ne pouvaient ignorer ni les risques naturels d'inondation** des lieux qui existaient au moment où elles ont pris la décision de s'installer sur la zone industrielle ni les risques qui subsistaient après l'achèvement des travaux d'aménagement et sur lesquels elles avaient elles-mêmes attiré l'attention du concessionnaire ; qu'elles **n'ont pris néanmoins aucune mesure de précaution tendant notamment à surélever les sols** du bâtiment et dont la nécessité, rappelée par l'expert commis par le tribunal administratif, n'est pas contestée ; que **l'imprudence ainsi commise par les victimes est de nature à atténuer la responsabilité des auteurs du dommage** ; qu'en fixant au 2/5<sup>èmes</sup> la part des conséquences dommageables des inondations qui doit être laissée à la charge des victimes, le tribunal administratif a fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce ; [...]."

#### B. - Quelles sont les conséquences de cette obligation vis à vis de la responsabilité de la personne publique et de la victime ?

• C.E., 10 juillet 1996, M. Meunier, *Droit Administratif*, 1996, n° 543 :

"Cons. que, par l'arrêt attaqué du 8 octobre 1992, la cour a rejeté la demande d'indemnité après avoir relevé, d'une part, que M. Meunier, en installant son **commerce dans des caves** dont "la solidité dépend nécessairement de la stabilité du terrain environnant, doit être considéré comme ayant pris en compte l'éventualité d'une mesure d'interdiction pour des motifs de sécurité publique" et, d'autre part, que l'intéressé "ne pouvait ignorer les **risques que comportait l'aménagement d'un établissement recevant du public dans un tel site** alors que, par lettre du 20 juin 1981, le **maire avait attiré son attention sur l'existence de mouvements de terrain susceptibles d'affecter la stabilité des caves**" ; qu'après avoir souverainement estimé qu'il résultait de ces constatations que M. Meunier avait accepté en connaissance de cause les risques d'instabilité auxquels était exposé son établissement, la cour n'a pas méconnu les règles qui régissent la responsabilité des personnes publiques en décidant que le préjudice résultant d'une situation à laquelle M. Meunier s'était sciemment exposé ne lui ouvrait **pas droit à réparation** ; [...]."

Voir également :

- C.E., 28 juil. 1993, Consorts Dubouloz, *Rec.*, p. 225, *A.J.D.A.* 1993, p. 743, *R.F.D.A.* 1993, p. 1034, *R.F.D.A.* 1994, p. 36, concl. J.C. Bonichot, *Droit Administratif*, n° 522.

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

La volonté de prévenir et de réduire les effets d'une catastrophe naturelle remonte au siècle dernier. Toutefois cette obligation de prévention s'est nettement accrue depuis une vingtaine d'années. Toute une série de textes juridiques viennent désormais imposer cette obligation (article L. 2212-2,5° du Code général des collectivités territoriales, article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales...). Cette obligation se traduit également dans la planification de l'environnement par l'intermédiaire des plans de prévention des risques naturels.

Cette évolution a pour corollaire une plus grande mise en jeu de la responsabilité administrative (et pénale) des collectivités chargées d'assurer cette protection. Les fondements de cette responsabilité sont vastes puisqu'elle peut être engagée à l'occasion d'une faute de l'administration (carence...), sans faute, en raison de travaux ou ouvrages publics.

Lorsque la responsabilité de l'administration est engagée, la personne concernée peut s'en exonérer en invoquant un cas de force majeure. Toutefois, cette notion de force majeure appliquée aux risques naturels est de moins en moins retenue par le juge administratif, la responsabilité de l'administration est ainsi fréquemment engagée.

Enfin, l'administration peut invoquer une faute de la victime afin d'atténuer, voire de supprimer totalement sa responsabilité (et notamment concernant la délivrance d'autorisations d'occupation du sol).

### I - FAUTES DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

#### A. - Quelle responsabilité peut être engagée du fait des activités de police ?

L'État et/ou la commune peuvent être tenus pour **responsable d'une insuffisance** (voire d'une absence) **de précautions contre la survenance de risques naturels**. Généralement cette responsabilité sera engagée sur la base d'une faute commise par ces autorités. Toutefois, le degré de la faute retenue (simple ou lourde) diffère en fonction des activités de police, de leurs conditions d'exercice. Une première distinction doit ainsi être opérée entre la responsabilité de la commune et celle de l'État.

Aux termes des articles L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du Code des collectivités territoriales, le maire doit prévenir la réalisation des risques naturels (Voir fiche 3-1).

Deux séries d'obligations sont donc mises à sa charge et entraînent deux types de responsabilités différentes. En principe une distinction peut être effectuée entre la **faute simple** pour les mesures de prévention prises sur le fondement de l'article L. 2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales et une **faute lourde** (d'une exceptionnelle gravité) dans les situations d'urgence (article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales).

Cependant, cette distinction, clairement énoncée par le Commissaire du Gouvernement Lassere dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère, doit être nuancée au regard de la jurisprudence actuelle.

En vertu de l'article L. 2212-2, 5° du Code général des collectivités locales, le maire a l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les atteintes à la sécurité publique résultant ou pouvant résulter des risques naturels. Les mesures les plus significatives concernent **l'information préventive et la signalisation** des risques ainsi que les travaux de prévention.

Concernant **l'obligation de signaler les risques naturels**, la responsabilité de la commune est en principe engagée sur la base d'une **faute simple** car il s'agit d'une mesure de prévention à moyen ou long terme (C.E., 13 mars 1989, Bernard). Le maire doit ainsi signaler les dangers et il s'agit de mesures préventives d'ordre réglementaire assez aisées à prendre. Toutefois, ce critère lié aux conditions d'exercice des pouvoirs de police doit cependant être nuancé car le juge retiendra généralement une faute simple alors même que les conditions d'intervention de la puissance publique étaient assez délicates, car prises dans l'urgence (C.E., 28 avril 1967, Sieur Lafont, *Rec.*, p. 182 et C.E., 4 mars 1991, Cne de Saint-Lary-Soulan). Par ailleurs, le fait que la responsabilité de l'État soit engagée en raison du retard dans la délimitation des zones exposées aux risques naturels n'est pas de nature à exonérer la commune de sa responsabilité (C.A.A. de Lyon, 13 mai 1997, M. Balusson et autres). Rappelons toutefois que le maire n'est pas obligé de signaler les risques et dangers mineurs (C.E., 6 fév. 1981, M. Barateau). De plus il ne doit signaler que les dangers excédants ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement, par leur prudence, se prémunir (C.E., 12 déc. 1986, M. Marcello Reborà).

L'absence ou l'insuffisance de travaux destinés à prévenir, à réduire les effets des risques naturels, peut aussi conduire à engager la responsabilité de la commune. Dans ce domaine, il n'est pas aisé de qualifier avec certitude le degré de faute requis. En effet, certains arrêts se réfèrent à la faute lourde (C.E., 16 janv. 1971, Dame Louvet) tandis que d'autres retiennent simplement une faute simple pour engager la responsabilité de la commune (C.E., 27 juil. 1979, Carot et autres, *Rec.*, p. 342, *Droit et Ville*, 1979, n° 8, p. 248). En fait, tout dépend des conditions dans lesquelles les travaux ont été exécutés : lorsqu'ils ont été réalisés dans une situation d'urgence la faute lourde sera requise.

La responsabilité de la commune n'est pas systématiquement retenue puisque : d'une part les travaux doivent être utiles afin de prévenir le danger ainsi la responsabilité de la commune sera écartée si les travaux ne pouvaient empêcher la réalisation du dommage (C.A.A. de Bordeaux, 1<sup>er</sup> août 1994, M. Bedat), d'autre part les ressources financières d'une commune peuvent justifier le niveau de protection entrepris. L'insuffisance ou l'absence de travaux n'engagera pas la responsabilité de la commune s'ils étaient hors de proportion avec les ressources communales (C.E., 16 juin 1989, Assoc. le ski alpin murois).

Aux termes de l'article L. 2212-4 du Code des collectivités territoriales, le **maire doit prescrire l'exécution des mesures de sûreté en cas d'urgence**. Compte tenu de l'urgence, la commune devra commettre une faute lourde pour que sa responsabilité soit engagée en raison des conditions de son intervention (C.E., 3 fév. 1984, M. Gatti, n° 38-970).

La responsabilité de l'État peut être recherchée séparément ou simultanément avec celle de la commune. En effet, en vertu de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, le représentant de l'État dans le département dispose d'un pouvoir de police général propre (lorsque le danger menace plusieurs communes) ainsi qu'un pouvoir de substitution en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Dans les deux situations, la **responsabilité de l'État ne pourra être engagée que pour faute lourde**. De même, concernant l'exercice par les autorités de l'État de leurs pouvoirs de police spéciale, (mines, carrières...) une faute lourde est requise.

Enfin notons qu'une faute lourde est nécessaire concernant :

- les services d'incendie (C.E., 18 nov. 1994, Sauvi, *A.J.D.A.* 1995, p. 256, obs. X. Prétot) ;
- les services d'annonce des crues (C.E., 23 fév. 1973, Tomine, *Rec.*, p. 168) ;
- les services météorologiques.

## **B. - Quels sont les fondements de la responsabilité des autorités chargées de l'urbanisme ?**

Les négligences et/ou carences des autorités chargées de délivrer les autorisations d'occupation du sol peuvent aggraver les conséquences d'une catastrophe naturelle. Afin de déterminer la légalité d'une autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol, le juge administratif doit analyser les textes existants au moment de la délivrance de l'autorisation. Il s'agit en effet, de déterminer si l'administration pouvait avoir connaissance de l'existence de ces risques (C.E., 25 oct. 1985, Poinsignon).

A la suite de cet examen deux cas de figure se présentent :

- **si l'autorité** qui a délivré l'autorisation **avait connaissance des risques** mais n'a pas assorti l'autorisation de prescriptions spéciales suffisantes, sa responsabilité sera engagée (C.A.A. de Lyon, 9 déc. 1992, Mme Gire) ;
- au contraire, si l'administration **ne pouvait connaître ces risques** au moment où elle a délivrée l'autorisation, sa responsabilité ne pourra être engagée, alors même qu'une catastrophe naturelle se soit produit au même endroit par la suite (C.E., 29 juin 1992, Leblanc).

Ainsi l'administration devait connaître les risques pour que sa responsabilité soit engagée. Cette information peut résulter des différentes planifications du sol mais également de la configuration des lieux (C.A.A. de Lyon, 28 fév. 1995, Baudizonne, 94LY00911) ou encore des caractéristiques de la zone.

Une **faute simple suffit à engager la responsabilité de l'administration** (C.A.A. de Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères, *L.P.A.*, n° 75, 23 juin 1993, p. 21, note. J. Morand Deviller). Rappelons que l'administration peut refuser une autorisation en raison des risques naturels sur la base notamment de l'article R. 111-3 et R. 111-2 du Code de l'urbanisme. Le juge exercera alors un contrôle normal sur la légalité de ce refus (C.E., 23 oct. 1987, Albout). Si l'administration a accordé l'autorisation, le juge n'exercera, en principe, qu'un contrôle minimum (C.E., 23 déc. 1994, Peissik, *Rec., Tables*, p. 1255, *B.J.D.U.* 2/1995, p.141, concl. Frydman, obs. L. Touvet).

Un retard anormal, une absence de délimitation des zones à risques au sens de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration (C.E., 27 juil. 1979, M. Blanc). De plus la responsabilité de la commune qui aurait délivré une autorisation peut être engagée alors même que le préfet n'avait pas délimité la zone conformément à l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme. La faute de la commune est distincte de celle de l'État.

### C. - Quelle responsabilité peut être engagée à l'occasion des travaux et ouvrages publics ?

Voir Fiche 4.3 : Inondations.

## II. - FORCE MAJEURE : CAUSE EXONÉRATOIRE ?

### A. - Quels sont les caractères d'un événement de force majeure ?

Est qualifié d'événement de force majeure, l'événement qui revêt simultanément les trois caractéristiques suivantes :

- extériorité ;
- imprévisibilité ;
- irrésistibilité.

S'agissant des risques naturels la condition relative à l'extériorité de l'événement par rapport à la personne dont la responsabilité est recherchée est généralement présente.

L'imprévisibilité et l'irrésistibilité sont plus difficiles à identifier. Le juge considère souvent en effet, qu'un événement ne présente pas les caractères d'un événement de force majeure sans pour autant motiver clairement les raisons de son choix (C.E., 21 nov. 1990, Ville de Villeneuve-sur-Lot c. Casutti, n° 90327). Il en va de même, le plus souvent, lorsqu'il retient la force majeure (C.E., 9 nov. 1988, Kieffer).

La force majeure suppose une **anormalité de l'événement**. Ce caractère anormal, exceptionnel ne peut être apprécié de façon uniforme sur tout le territoire.

Dès lors le juge va fonder sa décision :

- sur **l'avis des experts** (C.E., 12 fév. 1990, Entreprise Antoniotti et Natali, n° 34260) ;

- sur les **circonstances de l'espèce** : l'exemple des chutes de pluies entraînant des inondations illustre bien la manière dont le juge administratif prend en compte les circonstances au regard du lieu du dommage. Le Conseil d'État a pu ainsi refuser le caractère de force majeure à la chute de 196 millimètres d'eaux tombés en 24 heures (C.E., 23 janv. 1991, Cne de Vitrolles).

En fonction de la configuration des lieux, le juge exclut du champ d'application de la force majeure des événements qui, bien qu'exceptionnels, sont courants dans le lieu, à cette époque : vents de plus de 100 kilomètres par heure dans l'Est de la France (C.A.A. de Nancy, 24 mars 1994, Centre hospitalier général de Forbach), pluies accompagnant un cyclone, etc.

Le juge administratif étend son contrôle à la région, afin de déterminer si un événement revêt un caractère exceptionnel (C.A.A. de Nantes, 25 juin 1992, Cne de Charge).

Il a, par ailleurs, du adapter les critères classiques de la force majeure lorsqu'il les a appliqué aux risques naturels. De ce fait il n'est pas aisé aujourd'hui de distinguer clairement les critères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité dans les motivations des arrêts. En effet, le juge assimile généralement ces deux critères et les regroupe sous le terme d'imprévisibilité.

La force majeure présente certaines caractéristiques qui, lorsqu'elles sont associées entre elles, conditionnent sa reconnaissance, sans que l'on puisse aujourd'hui affirmer avec certitude que ces éléments relèvent de l'imprévisibilité ou de l'irrésistibilité :

- la **soudaineté** : ce critère peut être suffisant associé avec l'imprévisibilité et l'irrésistibilité (C.A.A. de Nantes, 5 nov. 1992, Ville de Nantes, n° 90NT00383), avec l'intensité (C.E., 17 juin 1988, Syndicat intercommunal pour l'aménagement et l'entretien de l'Echandon, n° 47-737) ;

- **l'intensité** : ce critère est souvent associé à celui de la durée de l'événement et notamment dans le domaine des inondations (C.E., 15 janv. 1988, SA Testut Aequitas, n° 77-331) ;

- la **probabilité** (cf. infra).

C'est donc sur un faisceau d'éléments ou une conjonction de circonstances que le juge se fondera pour retenir ou non l'existence d'un événement de force majeure. Il exercera un contrôle de qualification juridique des faits pour déterminer l'anormalité de l'événement (C.E., 16 oct. 1995, Épx Mériadec).

On retiendra par ailleurs, que la déclaration d'un arrêté de catastrophes naturelles n'entraîne pas obligatoirement la qualification d'un événement de force majeure (C.E., 2 oct. 1987, Cne de la Bastide Clairence).

La notion d'imprévisibilité est en voie de devenir aujourd'hui le critère de référence dans la détermination de la force majeure appliquée aux risques naturels et mérite donc une présentation particulière.

## **B. - Quelle est l'évolution de la notion d'imprévisibilité ?**

L'appréciation de l'imprévisibilité d'un événement est opérée de façon de plus en plus restrictive par le juge administratif. Dès lors l'existence d'événements de force majeure est de moins en moins reconnue.

**Un événement est imprévisible lorsqu'il ne peut être raisonnablement envisagé** (C.A.A. de Paris, 15 mars 1994, Cne des Abymes, n° 93PA00270).

Le contenu de cette notion d'imprévisibilité est déterminé en fonction :

- de la **connaissance du risque** : afin de repousser la notion d'imprévisibilité le juge analyse la connaissance du risque que la personne publique était susceptible d'avoir (C.A.A. de Lyon, 9 juil. 1990, Cne de Bourg-Saint-Maurice, n° 89LY00734). Cette connaissance du risque peut résulter de notes de services, d'études organisées par la commune (C.E., 13 mars 1989, Bousquet).

Afin que la responsabilité de la personne publique puisse être engagée il faut qu'elle ait eu connaissance du risque au moment où se sont réalisés les événements ou avant (C.E., 25 oct. 1985, Poinson et *a contrario* : C.E., 29 juin 1992, Leblanc).

- de précédents : lorsque le juge souhaite **déterminer si l'administration connaissait l'existence d'un risque** naturel avant sa réalisation il analyse les précédents (C.E., 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère). Il étend alors, son contrôle à tous les précédents connus dans la région (C.E., 19 fév. 1988, Mme Descloîtres). Un seul précédent significatif peut être suffisant pour déterminer la connaissance du risque que pouvait avoir l'administration (C.A.A. de Bordeaux, 3 avril 1995, Consorts Boyer et autres).

### La question se pose de savoir jusqu'où le juge peut-il remonter dans le temps dans sa recherche des précédents :

En général, le juge préfère utiliser les précédents récents plutôt qu'anciens (C.A.A. de Bordeaux, 12 mai 1992, M. Gachelin, n° 90BX00170). Ainsi un précédent remontant aux années 1980 a été retenu par les juges dans l'arrêt Balusson afin de rejeter le caractère de force majeure de l'événement. Toutefois, le juge n'est pas obligé de se limiter à l'étude de ces précédents récents. On peut constater, que de nombreux arrêts prennent en considération une période de 100 ans (C.E., 16 juin 1989, Assoc. le ski alpin murois). Cependant, à d'autres occasions, le juge administratif a pu prendre en compte des événements réalisés le siècle dernier (C.E., 4 avril 1962, Ministre des travaux publics c. Sté Chais d'Armagnac, *A.J.D.A.* 1962, II, p. 592, concl. G. Braibant). L'absence de précédents peut ainsi permettre la reconnaissance de l'imprévisibilité du phénomène (C.A.A. de Lyon, 7 déc. 1989, MAIF). Par ailleurs un précédent peut justifier une situation exceptionnelle même connue (C.E., 23 janv. 1981, Vierzon, *Rec.*, p. 23).

## III. - FAUTE DE LA VICTIME

Les victimes de catastrophes naturelles ne doivent pas avoir méconnu leur obligation de prudence, afin que la responsabilité des collectivités territoriales soient entière.

### A. - L'obligation de prudence des victimes

Ce principe concerne la vie courante des administrés qui ne doivent pas sciemment s'exposer aux risques naturels. Il concerne particulièrement les autorisations de construire susceptibles d'être affectées par les risques naturels. Les personnes publiques ne sont pas les seules à devoir vérifier que les conditions de sécurité au regard des risques sont remplies lors de la délivrance des autorisations. Le pétitionnaire doit en faire de même.

Il a été reconnu depuis longtemps qu'une **autorisation de construire ne pouvait constituer "une garantie irréfragable" contre l'inexistence de risques naturels** (C.E., 20 avril 1966, Loncq, *Rec.*, p. 268). Ce principe reste d'actualité, les juridictions administratives réaffirmant régulièrement que la délivrance d'un permis de construire par l'administration "ne constitue pas une garantie concernant la résistance du sol destiné à recevoir les constructions autorisées" (C.E., 13 mars 1989, Bousquet).

Par conséquent le pétitionnaire, lorsqu'une autorisation de construire lui est délivrée, doit prendre en compte les risques naturels. Ce principe est couramment retenu par la jurisprudence :

- le **pétitionnaire qui ne vérifie pas lui-même** que son terrain est exposé à un risque connu commet une **imprudence** susceptible de réduire, voire de supprimer la responsabilité de l'administration (C.E., 27 juil. 1979, Blanc, *Rec.*, p. 352, *Droit et Ville.* 1979, p. 253, comm. F. Bouyssou) ;

- l'**absence d'étude géotechnique** concernant un lotissement peut être reprochée à un lotisseur (C.A.A. de Lyon, 9 déc. 1992, M. et Mme Gire) ;

- il en est de même concernant l'**installation d'une société dans une zone** dont elle ne pouvait ignorer le caractère **inondable**. Cette information aurait du imposer au pétitionnaire de prendre des précautions tenant compte de la nature des lieux (C.E., 23 janv. 1991, Cne de Vitrolles).

En général le juge, pour retenir la faute de la victime, relève les raisons pour lesquelles elle ne pouvait méconnaître le risque et devait donc prendre des précautions nécessaires ; ainsi, par exemple du risque d'inondation révélé par une étude géologique réalisée avant les travaux et faisant apparaître le risque. En ce cas, l'administration attire l'attention du pétitionnaire sur l'existence. Dès lors, il appartient au pétitionnaire de s'en prémunir (C.E., 27 nov. 1987, Sté provençale d'équipement c. Cne d'Aubagne et autres).

### **B. - Quelles sont les conséquences de cette obligation vis à vis de la responsabilité de la personne publique et de la victime ?**

Il est rare que la victime soit totalement exonérée de toute responsabilité (celle-ci pouvant fréquemment faire preuve d'imprudence ou de négligence...).(C.E., 19 juin 1992, Ville de Palavas-les-Flots, *Rec.*, p. 268, *R.D.P.* 1993, p. 68 et C.A.A. de Bordeaux, Cne de la Tour-sur-Orb).

Par ailleurs, la **responsabilité des victimes sera reconnue** et ce quelque soit le fondement de la responsabilité de la personne publique : responsabilité pour dommage de travaux public (C.E., 27 nov. 1987, Sté Provençale d'équipement), responsabilité pour faute (C.A.A. de Nancy, 6 août 1993, Consorts Derlin et Lavato), voire même en cas de responsabilité sans faute (22 fév. 1973, Cne de Chamonix, *Rec.*, p. 170).

La jurisprudence va même plus loin. En principe, la faute de la victime atténue la responsabilité de la personne publique en fonction de la gravité des fautes respectives et de leur rôle dans la réalisation du préjudice. La **jurisprudence considère qu'une faute de la victime**, par son exceptionnelle gravité, **peut exonérer totalement la personne publique**. Il en est ainsi, lorsqu'une personne se baigne seule au large alors qu'un panneau lui signalait le caractère dangereux de la baignade (en raison notamment des courants). (C.E., 28 juil. 1993, Consorts Dubouloz). De même, une personne qui installe son commerce sur un terrain dont elle connaît les risques de mouvement (ayant été prévenu par le maire) est considérée comme ayant accepté en connaissance de cause les risques auxquels elle s'est sciemment exposée. Dès lors, elle ne peut prétendre à aucune indemnisation (C.E., 10 juil. 1996, Meunier). Ce principe s'applique même lorsque la responsabilité de l'administration pouvait être engagée sans faute de sa part (C.E., 23 fév. 1973, Cne de Chamonix).

### **BIBLIOGRAPHIE :**

- BERRAMDANE, "L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels", *R.D.P.* 1997, p. 1717 et s.
- N. CALDÉRARO, "Le juge administratif et la prévention des risques naturels", *L.P.A.*, 24 mai 1996, n° 63, p. 7 et s.
- G. DÉROZIER, "Le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité ?", *L.P.A.*, 12 juillet 1996, n° 84, p. 15 et s.
- E. LE CORNEC, "Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager", *L.P.A.*, 15 août 1997, n° 98, p. 4 et s.
- "Responsabilité administrative et force majeure, les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels", *A.J.D.I.* 3/1999, p. 198 et s.
- F. MODERNE, "Responsabilité de l'État et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs", *Droit et Ville* 1986, n° 21, p. 155 et s.
- P. PLANCHET, "Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel", *R.J.E.* 4/1998, p. 485 et s.



## **6. INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES**



## FICHE 6-1 : INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES

### TEXTES

- **Code des assurances - article L. 125-1 :**

"Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France ainsi que les dommages au corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets de catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats [...]. Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté ministériel [...]."

- **Code des assurances - articles L. 125-2 à L. 125-5.**

- **Code des assurances - article L. 125-6 :**

"Dans les terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé dans les conditions prévues par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, l'obligation prévue au premier alinéa de l'article L. 125-2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et activités mentionnés à l'article L. 125-1, à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.

Cette obligation ne s'impose pas non plus aux entreprises d'assurance à l'égard des biens immobiliers construits et des activités exercées en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle [...].

Lorsqu'un assuré s'est vu refuser par trois entreprises d'assurance l'application des dispositions du présent chapitre, il peut saisir le bureau central de tarification, qui impose à l'une des entreprises d'assurance concernées, que choisit l'assuré, de le garantir contre les effets des catastrophes naturelles".

• **Code des assurances - article L. 121-16 (art. 17, L. n° 95-101 du 2 fév. 1995) :**

"Toute clause des contrats d'assurance tendant à subordonner le versement d'une indemnité en réparation d'un dommage causé par une catastrophe naturelle au sens de l'article L. 125-1 à un immeuble bâti à sa reconstruction sur place est réputée non écrite dès lors que l'espace est soumis à un plan de prévention des risques naturels prévisibles".

• **Code des assurances - article L. 122-7 .**

• **Code des assurances - article L. 111-5 .**

• **Code des assurances - article L. 431-2 al. 2 .**

• **Code des assurances - article L. 431-9 .**

• **Loi n° 92-665 du 15 juillet 1992 (article 34).**

• **Loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le Code des assurances (nouvel article L. 122-7) et portant extension aux départements d'Outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (*J.O.* du 27 juin 1990).**

• **Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, et notamment son chapitre 4 (*J.O.*, 23 juillet 1987).**

• **Décret n° 85-863 du 2 août 1985 relatif à l'assurance des risques de catastrophes naturelles.**

• **Décret n° 82-705 du 10 août 1982 fixant les conditions de constitution et les règles de fonctionnement du Bureau central de tarification des risques de catastrophes naturelles.**

• **Circulaire interministérielle du 19 mai 1998 précisant les règles de constitution des dossiers concernant les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et les modalités de leur instruction par la commission.**

• **Circulaire NOR/INT/95/00008/C du 11 janvier 1995, relative à la procédure de constatation de l'état de catastrophe naturelle.**

• **Circulaire n° NOR/INT/E/92/00348 du 28 décembre 1992 relative à la constitution des dossiers concernant des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.**

• **Circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (non publiée au *J.O.*).**

## JURISPRUDENCE

### I - CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE

#### B. - Quels sont les biens couverts par la garantie des catastrophes naturelles

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 15 décembre 1993, *Compagnie d'Assurances Mutuelles des Provinces de France*, n° 91-20.800.

### II - OBJET DE LA GARANTIE

#### A. - Dommages garantis

##### 1. - *Qu'entend-on par dommages matériels directs ?*

- C.A. de Toulouse, 20 avril 1989 :

"[...] Les dommages revêtent un **caractère matériel incontestable** parce **qu'ils affectaient la structure même des chalets qui n'est pas constituée uniquement par la construction proprement dite mais aussi par le terrain nécessaire pour assurer une assiette solide à cette construction [...]**".

- Cass 1<sup>ère</sup> civ., 20 octobre 1992, *Association du Coudray Montpensier c. Mutuelles du Mans IARD*, n° 89-19.165 :

"[...] la cour d'appel qui a énoncé que les eaux du torrent avaient, en affouillant et en ravinant les terrains, déstabilisé les **fondations des deux chalets au point que l'un d'eux était déjà inhabitable sans travaux de remise en état préalables**, en a déduit, à bon droit, que **ce désordre constituait un dommage matériel direct** au sens de l'article L. 125-1 du Code des assurances".

- Cass 1<sup>ère</sup> civ., 11 octobre 1994, *M. Jean Lurton c. Compagnie La Zurich*, n° 92-20.560 :

"[...] mais attendu que, selon les dispositions de l'article L. 125-1 et de l'annexe I à l'article A 125-1 du Code des assurances, l'assurance contre les risques de catastrophes naturelles ne garantit que la réparation pécuniaire des dommages directs à l'ensemble des biens garantis par une assurance de choses, et non par une assurance de responsabilité ; que, par motifs propres et adoptés, l'arrêt attaqué a retenu que, dans l'annexe H du contrat multiprotection souscrit par M. Lurton, la garantie contre les catastrophes naturelles couvrait uniquement l'ensemble des biens garantis par le contrat et définis, par les conventions spéciales, comme les bâtiments et mobiliers personnels désignés aux conditions particulières et à la partie des clôtures se trouvant à moins de dix mètres de bâtiments annexes ; que les arbres et arbustes n'étaient pas couverts par la garantie dommages aux biens ; que l'annexe K, seul document mentionnant les arbres et les clôtures en général, concernait expressément la responsabilité civile, et complétait les stipulations relatives à cette garantie sans impliquer d'extension de la garantie dommages ; qu'ainsi **la cour d'appel**, qui n'a pas exclu les contrats multirisques de l'application des textes susvisés, mais qui **a recherché, pour chaque risque couvert, les biens auxquels s'appliquait la garantie**, y compris pour les risques de catastrophes naturelles prévus à l'annexe H, a légalement justifié sa décision"

## B. - Événements garantis

### 1. - Quels sont les agents naturels assurables ?

#### • C.E., 17 janvier 1996, Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, n° 145.017 :

"[...] les dommages causés par l'effet du gel pendant le mois de janvier 1985 dans la forêt landaise, sont au nombre de ceux qui revêtent un caractère assurable ; c'est à bon droit que le ministre de l'Intérieur a rejeté la demande du syndicat en se fondant sur les dispositions de l'art. L. 125-1 C. ass. en vertu desquelles, **seuls les dommages matériels directs non assurables sont susceptibles d'être considérés comme les effets des catastrophes naturelles [...]**".

#### • Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 2 juillet 1996, M. Betinski c. Caisse régionale d'assurances mutuelles agricoles du Lot-et-Garonne (C.R.A.M.A.) :

"[...] l'adjonction obligatoire à l'assurance incendie de la garantie des dommages aux biens causés par les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones ne s'étend pas au risque grêle, qui est distinct et qui doit faire l'objet d'une assurance spécifique [...]".

#### • Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 8 juillet 1997, Compagnie Abeille assurances c. Labat de Lapeyrière :

"[...] attendu que, pour condamner l'assureur à garantie, la cour d'appel a énoncé que la loi du 25 juin 1990 avait eu pour effet "de rendre assurées les tempêtes sur récoltes, dès lors que les contrats d'assurance contre les dommages causés par l'incendie les garantissaient" et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 3 juin 1991 excluant du champ d'application de la loi du 25 juin 1990 les contrats garantissant les dommages d'incendie causés aux récoltes non engrangées, aux cultures et au cheptel vif hors bâtiments ; **qu'ayant constaté que les polices en cause garantissaient, en cas d'incendie, les dommages causés aux récoltes sur pied, elle en a déduit que les clauses excluant de la garantie ces mêmes dommages en cas de tempête ne pouvaient recevoir application [...]**".

### 2. - Qu'entend-on par agent naturel d'intensité anormale ?

#### • C.E., 8 juillet 1996, M. Grados :

"[...] les dommages susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de l'indemnisation sont ceux qui résultent de l'intensité anormale de tout agent naturel [...] ; **il n'est pas ressorti des pièces du dossier que l'événement a revêtu un caractère d'intensité anormale** et le ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation [...]".

## III. - CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE

### A. - Nécessité d'un lien de causalité déterminante entre les dommages constatés et la catastrophe naturelle survenue

#### 1. - Quels sont les critères retenus pour qualifier l'agent naturel de cause déterminante ?

#### • Cass 1<sup>ère</sup> civ., 12 mars 1991, Société Gaussin et S.C.I. de Bourangles c. Compagnie Via Assurances Nord et Monde et Société d'assurance "L'Alsacienne", 89-16.605 :

"[...] attendu que l'arrêt retient que si les toitures se sont effondrées sous le poids de la neige, **le sinistre a sa cause originelle dans le fait que les bâtiments endommagés étaient, en raison des fautes d'exécution** commises par la société Gaussin qui les avaient construits, atteints de vices propres ou de défaut de fabrication ; qu'elle a pu en déduire que **cette cause des dommages excluait ceux-ci de la**

**garantie** ; d'où il suit que le moyen ne peut être accueilli [...].

- Cass 1<sup>ère</sup> civ., 7 février 1995, **Compagnie La Bâloise et autres c. Compagnie La Préservatrice Foncière**, n° 91-16.706 :

"[...] en énonçant que l'expert avait constaté que le sinistre était dû à l'obstruction passagère de la canalisation de descente des eaux de pluie et que ce phénomène serait resté sans conséquence "si les trop-pleins prévus par la norme NFP 30-201, article 6-36, de janvier 1948 avaient été mis en place", la cour d'appel, qui a ainsi procédé à la recherche prétendument omise, a retenu, dans l'exercice de son pouvoir souverain d'appréciation, que **les dommages, qui auraient été évités si l'installation avait été correctement réalisée, n'avaient pas eu pour cause déterminante l'intensité anormale des pluies** survenues le 26 juin 1983 ; qu'elle en a déduit à bon droit **qu'ils ne pouvaient être considérés comme les effets d'une catastrophe naturelle** au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1982, devenu l'article L. 125-1 précité [...].

- C.E., 12 mars 1999, **Les mutuelles régionales d'assurances**, n° 179723 :

"[...] selon l'article L. 125-1 du Code des assurances, les catastrophes naturelles doivent avoir pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel. Un affaissement de terrain trouvant son origine dans un phénomène de "fontis", connu de longue date, provoqué par une lente dégradation des carrières souterraines, et que **des mesures préventives auraient pu éviter**, ne peut être considéré comme une catastrophe naturelle ; l'arrêté ministériel portant constatation de l'état de catastrophe naturelle doit donc être annulé en tant qu'il concerne ce phénomène [...].

- Cass 1<sup>ère</sup> civ., 29 mai 1997, **M. Camatchy**, n° 95-19.185 :

Dans cet arrêt, l'assuré est débouté de sa demande tendant au paiement d'une indemnité d'assurance pour dommages survenus au mur ouest de sa clôture à la suite du passage du cyclone FIRINGA, au motif "qu'il n'était pas établi que les pluies ayant accompagné le passage du cyclone ont été **la cause première** du mouvement du terrain qui avait provoqué les fissures dans le mur de soutènement [...].

- Cass, 1<sup>ère</sup> civ., 23 juin 1998, **Époux Cardouat et MAAF c. Compagnie La Nordstern**, n° 96-10.258 :

"[...] attendu qu'en statuant comme elle l'a fait, sans rechercher si l'intensité anormale de la sécheresse avait été **la cause déterminante** des dommages subis par l'immeuble assuré et si, dès lors, ces dommages pouvaient être considérés comme les effets d'une catastrophe naturelle au sens desdits textes, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des textes susvisés [...].

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 2 juillet 1996, **M. Betinski c. Caisse régionale d'assurances mutuelles agricoles du Lot-et-Garonne (C.R.A.M.A.)** :

"[...] lorsque le vent et la grêle sont associés, il appartient aux juges du fond de rechercher lequel de ces phénomènes météorologiques a été déterminant dans la réalisation des dommages.

[...] Justifie légalement sa décision la cour d'appel qui, pour débouter un assuré de sa demande en indemnisation visant à la réparation du préjudice subi du fait de chutes de grêle accompagnées de vent, constate que "le vent n'a pas joué un rôle déterminant dans la réalisation du sinistre affectant les biens de l'assuré [...].

- Cass 1<sup>ère</sup> civ., 20 octobre 1992, **Association du Coudray Montpensier c. Mutuelles du Mans IARD**, n° 89-19.165 :

"[...] c'est sans dénaturer un arrêté municipal qu'une cour d'appel a considéré que des immeubles n'avaient été ni détruits, ni même détériorés par un sinistre et que **les risques auxquels ils se trouvaient exposés étaient antérieurs à la date de celui-ci, dès lors qu'ils avaient pour origine**

**l'existence, sous les fondations, de carrières souterraines très anciennes ; ayant ainsi retenu qu'il n'existait aucun lien de cause à effet entre l'effondrement de la chaussée déclaré catastrophe naturelle et le dommage** dont il était demandé l'indemnisation, elle a, par ce seul motif, légalement justifié sa décision."

## *2. - A qui incombe la recherche de la causalité déterminante ?*

### • C.E., 15 février 1991, Ville de Dijon, n° 67 300 :

"[...] il résulte des termes de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1982 **qu'il appartient seulement à l'autorité administrative de rechercher si un agent naturel a revêtu une intensité anormale engendrant un état de catastrophe naturelle ; c'est ensuite aux organismes d'assurance de déterminer sous le contrôle des juridictions compétentes si, dans le cadre de cet état de catastrophe naturelle, certains de leurs assurés réclament à bon droit le bénéfice de cette loi** ; la décision par laquelle le ministre de l'Intérieur a rejeté la demande de la ville de Dijon tendant à ce que la constatation de l'état de catastrophe naturelle à laquelle il a été procédé par l'arrêté interministériel[...] soit étendu aux dommages causés par la tempête et la grêle dans la circonscription doit être annulée ; en effet, en se fondant pour rejeter cette demande sur la seule circonstance que les dommages exclus par l'arrêté interministériel étaient "normalement assurables", le ministre a méconnu les dispositions de la loi du 13 juillet 1982".

## **B. - Constatation de l'état de catastrophe naturelle par un arrêté interministériel**

### *1. - Quels sont les critères retenus par l'administration pour prendre un arrêté de catastrophe naturelle*

### • C.E., 12 mars 1999, Les mutuelles régionales d'assurances, n° 179723 :

"[...] selon l'article L. 125-1 du Code des assurances, les **catastrophes naturelles doivent avoir pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel. Un affaissement de terrain trouvant son origine dans un phénomène de "fontis", connu de longue date, provoqué par une lente dégradation des carrières souterraines, et que des mesures préventives auraient pu éviter, ne peut être considéré comme une catastrophe naturelle ; l'arrêté ministériel portant constatation de l'état de catastrophe naturelle doit donc être annulé** en tant qu'il concerne ce phénomène".

### • C.E., 10 février 1993, Établissements Jean Diant et Compagnie, n° 91.418 :

"[...] les dommages susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de l'indemnisation au titre des catastrophes naturelles sont ceux qui résultent de l'intensité anormale de tout agent naturel, sans qu'il y ait lieu de rechercher si les risques provoqués par cet agent sont ou non assurables ; aucune disposition de la loi n'exclut les chutes de neige de la catégorie de ces agents naturels ; ainsi, les **ministres de l'Intérieur, de l'Économie, des Finances et du Budget ont méconnu les dispositions de la loi du 13 juillet 1982, en se fondant pour refuser de constater l'état de catastrophe naturelle** dans la commune de Laroque-d'Olmes à l'occasion des chutes de neiges des 30 et 31 janvier 1986, **sur la seule circonstance que les dommages pouvant en résulter étaient un risque assurable**".

### • C.E., 10 janvier 1992, n° 104 386 :

"[...] il résulte de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1982, et sous réserve des exclusions prévues à l'art. 7 de la même loi, que les **dommages susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de l'indemnisation** sont ceux qui **résultent de l'intensité anormale de tout agent naturel**, sans qu'il y ait lieu de rechercher si les risques provoqués par cet agent sont ou non assurables ; aucune disposition n'exclut la tempête et le grêle de la catégorie de ces agents naturels ; les tempête et orage de grêle survenus le 23 juillet 1988 sur le

territoire des communes de Vigneux-sur-Seine et de Bonneuil-sur-Marne, présentaient un caractère d'intensité anormale et d'imprévisibilité. C'est à tort que l'arrêté attaqué a, en ce qui les concerne, reconnu le caractère de catastrophe naturelle aux seules inondations et coulées de boue survenus le 23 juillet 1988, à l'exclusion des tempêtes et orage de grêle survenus à la même date".

#### IV. - INDEMNISATION DU SINISTRE

##### B. - Règlement du sinistre

##### 2. - Paiement de l'indemnité

- Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 29 novembre 1989, La Mutuelle du Mans Incendie c. M. Antoine Clément, n° 87-16.156 :

"[...] attendu [...] que le **montant de l'indemnité** due par un assureur, en cas d'assurance de chose, est fixé **en fonction de la valeur de la chose assurée au jour du sinistre** et ne résulte pas de l'évaluation d'un préjudice faite par le juge au jour où il statue ; que la cour d'appel a décidé à bon droit, par application de l'article 1153 du Code civil, de faire courir à compter du 15 mai 1984, jour de l'assignation, les intérêts moratoires de l'indemnité mise à la charge de la Mutuelle du Mans [...]

attendu, enfin, [...] que, pour condamner la Mutuelle à des dommages-intérêts compensatoires, la cour d'appel a relevé, [...] que cet **assureur aurait dû, dans des délais raisonnables, dépêcher son expert aux fins de simple constatation du sinistre** ; que, [...] le refus de la Mutuelle de prendre en charge le sinistre a entraîné pour son assuré un **manque de trésorerie** et des frais provoqués par des découverts sur ces comptes bancaires, par la **nécessité de recourir à un emprunt** et, aussi, par l'imposition de pénalités ou majorations à la suite de retards dans le paiement des cotisations aux organismes sociaux ; que la cour d'appel, qui a caractérisé non seulement la **faute**, mais aussi le **lien de causalité entre cette faute et le préjudice**, a légalement justifié sa décision [...]"

## COMMENTAIRES

### PRÉSENTATION

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 évoque solennellement les principes de "la solidarité et de l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent de calamités nationales". Pourtant, jusqu'à la loi n° 82-600 du 13 juillet (J.O. 14 juillet 1982, p. 2242, codifiée C. ass., art. L. 125-1 à L.125-6), il n'existait en France, malgré de nombreuses tentatives d'origine parlementaire, aucun système général d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles mettant en œuvre ce principe de solidarité.

Diverses aides financières pouvaient être octroyées par les pouvoirs publics. Des contrats d'assurance offraient la possibilité d'extensions de garantie contre certains risques naturels (tempête, ouragan, cyclone, grêle, poids de la neige sur les toitures) ; mais les risques de catastrophes naturelles demeuraient généralement exclus pour des raisons techniques. Ils présentaient en effet des difficultés d'appréciation et une potentialité d'accumulation de pertes sur des zones déterminées.

Par conséquent, la victime d'une catastrophe naturelle, non couverte par la souscription d'une assurance ne pouvait compter que sur des secours accordés par le Préfet et qui provenaient du budget du département, de celui du ministère de l'Intérieur ou du budget du Premier ministre à travers le fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, créé par la loi du 4 août 1956. Seuls les agriculteurs, en vertu de la loi du 10 juillet 1964, pouvaient bénéficier, pour leurs cultures et leur cheptel, d'une couverture moins aléatoire des dégâts subis en cas de calamité agricole.

La **loi du 13 juillet 1982**, codifiée par le décret n° 85-863 du 2 août 1985 (*J.O.* du 15 août 1985) dans le chapitre V du Titre II du Livre 1<sup>er</sup> du Code des assurances aux articles L. 125-1 à L. 125-6, constitue une innovation législative très importante. Pour la première fois, en effet, la loi pose des règles de portée générale destinées à indemniser le plus grand nombre de victimes de catastrophes naturelles.

## I. - CHAMP D'APPLICATION ET MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE

### A. - Champ d'application de la garantie

#### 1. - *Quels sont les contrats devant obligatoirement comporter l'extension de garantie des catastrophes naturelles ?*

Doivent **obligatoirement** comporter l'extension de **garantie** des catastrophes naturelles :

- les **contrats d'assurance garantissant "les dommages d'incendie** ou tous autres dommages à des biens" (C. ass., art. L.125-1, al. 1), c'est-à-dire les contrats d'assurance de choses (bris de machine, tous risques ...) et les contrats multirisques ;
- les contrats garantissant les **pertes d'exploitation** (C. ass., art. L. 125-1, al. 2) ;
- les contrats garantissant les **dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur**, lesquels sont expressément visés par la loi (C. ass., art. L.125-1).

Il résulte *a contrario* de l'article L. 125-1, alinéa 2 du Code des assurances que sont exclus du champ d'application de la garantie obligatoire, les contrats d'assurance de responsabilité (Cass., civ. I, 10 juin 1986, *J.C.P.*, 86, IV, 241), d'assurance de personnes, d'assurance de protection juridique ou d'assistance.

Par ailleurs, certains contrats d'assurance de choses sont **expressément exclus** de ce champ d'application :

- ceux portant sur les **corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux** et sur les **marchandises transportées** (C. ass., art. L. 125-5, al. 2) car ils comportent déjà contractuellement la garantie des risques naturels, considérés en l'espèce comme des risques ordinaires (C. ass., art. L. 172-11) ;
- le contrat visé à l'article L. 242-1 du Code des assurances, c'est-à-dire **l'assurance obligatoire dommages ouvrage** (C. ass., art. L. 125-5, al. 2). Cette exclusion doit toutefois être interprétée restrictivement, les autres garanties de dommages à la construction doivent comporter la garantie des catastrophes naturelles.

Peuvent souscrire ces contrats d'extension de garantie des catastrophes naturelles toutes les personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public autre que l'État (C. ass., art. L. 125-1, al. 1).

#### 2. - *Quels sont les biens couverts par la garantie des catastrophes naturelles ?*

La garantie des catastrophes naturelles couvre sans exception tous les **biens mobiliers ou immobiliers situés en France et assurés par l'un des contrats définis ci-dessus** (C. ass., art. L. 125-1, al. 1 ; L. 125-2, al. 2 et A 125-1, ann. I-a).

Ne sont pas couverts par la garantie des catastrophes naturelles les biens qui ne sont pas assurés. Tel est le cas souvent des terrains, des plantations, des clôtures, des murs d'enceinte ou de soutènement, des ouvrages de génie civil, des sépultures. En outre, certains biens agricoles sont expressément **exclus par la loi** (C. ass., art. L. 125-5, al. 1) : les **récoltes non engrangées, les cultures, les sols, le cheptel vif hors bâtiment** car ces

biens demeurent soumis au régime spécifique organisé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles. Ces exclusions sont d'interprétation stricte. Ainsi, sont inclus dans le champ d'application de la garantie les bâtiments agricoles, les serres, le cheptel mort et les récoltes engrangées, le cheptel vif en bâtiment (s'il est assuré par un contrat mortalité des animaux), les bois et forêts.

Par ailleurs, rien n'interdit à un contrat d'assurance de garantir les risques normalement exclus du champ d'application de l'assurance obligatoire des risques de catastrophes naturelles, tels les dommages causés aux récoltes sur pied (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 15 déc. 1993, *Bull. civ.*, I, n° 364).

### **3. - Quel est le champ d'application territorial de la garantie "catastrophes naturelles" ?**

Seuls les biens situés en France entrent dans le champ d'application de la garantie obligatoire (C. ass., art L. 125-1, al. 1) afin d'éviter tout détournement de la solidarité nationale et de bouleverser l'équilibre financier du système. La loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le Code des assurances a étendu le régime des catastrophes naturelles aux départements d'outre-mer. Il en va de même pour les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. En revanche, la loi ne s'applique ni dans les Principautés de Monaco et d'Andorre (Circ. n° 84-90, 27 mars 1984) ni dans les territoires d'outre-mer (art. L. 111-5 du Code des assurances).

## **B. - Mise en œuvre de la garantie**

En vertu de l'article L. 125-1 du Code des assurances "les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France[...] ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats". L'article L. 125-2 al. 1<sup>er</sup> impose aux entreprises d'assurances d'insérer dans ces contrats une clause étendant leur garantie aux dommages visés à l'article précédent. L'article L. 125-3 C. ass. précise même que les contrats en question sont "réputés" contenir une telle clause "nonobstant toute disposition contraire".

### **1. - L'assuré ne peut pas refuser l'extension de garantie "catastrophes naturelles"**

La loi établit l'existence d'un droit à garantie au profit d'un assuré qui, par hypothèse, n'a pas manifesté sa volonté de se garantir expressément contre les catastrophes naturelles. C'est donc une extension de garantie en faveur de l'assuré. **L'assuré n'a pas la faculté de refuser l'extension de garantie** pour quelque raison que ce soit.

### **2. - L'assureur est tenu de garantir les catastrophes naturelles**

L'assureur qui a accepté de garantir un bien par un contrat d'assurance dommage ne peut refuser sa garantie pour les effets des catastrophes naturelles, et ce, quelles que soient la situation des biens et la plus ou moins grande éventualité d'un dommage. Il s'agit d'une **obligation d'assurance impérative**. Dès qu'il y a un contrat d'assurance de choses, l'assureur est tenu de greffer sur ce contrat la clause de garantie des effets des catastrophes naturelles.

L'assureur peut toutefois **se soustraire à son obligation** d'étendre sa garantie aux effets des catastrophes naturelles sans renoncer au contrat principal, dans deux cas seulement :

- **pour les biens et activités situés dans des terrains classés inconstructibles** par un plan de prévention des risques naturels majeurs et construits ou établis sur ces terrains postérieurement à la publication du P.P.R. (C. ass., art. L. 125-6, al.1) ;
- pour les **biens immobiliers construits et les activités exercées en violation des règles administratives** en vigueur lors de leur mise en place et qui tendent à prévenir les dommages causés

par une catastrophe naturelle (C. ass., art. L. 125-6, al. 2).

Le Bureau central de tarification peut, dans certains cas, exonérer les assureurs de l'obligation d'assurer certains biens lorsqu'il estime que les risques concernés présentent "une gravité exceptionnelle", "compte tenu des circonstances de l'espèce" (C. ass., art. R. 125-8) ou à l'égard des biens et activités existant préalablement à la publication d'un P.P.R. lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne s'est pas conformé dans un délai de cinq ans aux mesures concernant l'existant (C. ass., art. L. 125-6 al. 5).

## II. - OBJET DE LA GARANTIE

La garantie couvre "les effets des catastrophes naturelles" (art. L. 125-1 al. 1<sup>er</sup> C. ass.). Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles au sens de la loi, les **dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel**, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises" (C. ass., art. L. 125-1, al. 3).

### A. - Dommages garantis

Les dommages garantis sont les dommages matériels directs frappant les biens assurés et les pertes d'exploitation consécutives à ces dommages (C. ass., art. L. 125-1 et A. 125-1, ann. I-a et II-a).

#### 1. - *Qu'entend-on par dommages matériels directs ?*

**Les dommages matériels** sont ceux qui portent **atteinte à la structure ou à la substance du bien assuré** (C.A. de Toulouse, 20 avril 1989 et Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 20 oct. 1992). Les dommages matériels occasionnés par les secours et par les mesures de sauvetage (C. ass., art. L. 122-3) ainsi que, sauf preuve du vol, la perte ou disparition pendant l'événement (C. ass., art. L. 122-4) sont assimilés aux dommages matériels directs garantis. En revanche, les dommages concernant la voirie communale ne sont pas garantis.

Sont donc **exclus de la garantie** :

- les **dommages corporels** c'est-à-dire ceux qui portent atteinte à l'intégrité physique des personnes ;
- les **dommages immatériels** : frais de déplacement et de relogement, perte d'usage, perte des loyers, travaux de confortement et de reprise du sous-sol à la suite de glissement de terrain ou de secousse sismique, frais de démolition et de déblais, honoraires d'expert de l'assuré, valeur vénale du fonds de commerce, etc., autant de pertes qui peuvent être assurées au titre des contrats d'assurance incendie.

En pratique, les assureurs indemnisent les frais directement liés à la réparation des dommages matériels, comme les frais de démolition, de déblais, de pompage, de nettoyage et de désinfection.

**Les dommages directs** sont ceux qui sont directement causés par la catastrophe naturelle (C.E., 8 juil. 1996, M. Grados) ; dans cet arrêt, le Conseil d'État confirme sa jurisprudence en indiquant que "les dommages susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de l'indemnisation sont ceux qui résultent de l'intensité anormale de tout agent naturel". Tel est le cas lorsque les fondations de chalets sont affectés par la crue d'un torrent dont les eaux ont affouillé et raviné les terrains (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 20 oct. 1992).

Sont également garantis, l'éclatement ou la fissuration de tuiles résultant directement de la neige accumulée sur les toitures est garantie. De même pour les dommages causés à un bâtiment par la chute d'un arbre elle-même provoquée par une catastrophe naturelle.

En revanche, les dommages causés aux appareils électriques ou au contenu de congélateurs, qui trouvent leur origine dans une coupure d'électricité consécutive à une catastrophe naturelle, sont exclus alors que la perte de ces biens par submersion est garantie.

Lorsqu'un maire prend un arrêté d'interdiction d'utilisation d'un bâtiment, à la suite d'une catastrophe naturelle, l'impossibilité d'usage du bâtiment ne constitue pas un dommage matériel direct et la perte d'exploitation qui en résulte éventuellement, n'étant pas constitutive à un dommage matériel garanti, n'est pas non plus garantie.

Lorsque le dommage est quasiment inéluctable mais n'est pas encore survenu, quelques solutions juridiques ont été apportées : ainsi, si un arrêté interministériel est intervenu alors que le sinistre n'est pas survenu faute de dommages matériels, l'assureur ne doit pas indemniser immédiatement l'assuré pour lui permettre de reconstruire en un autre endroit, ni financer d'éventuels travaux de confortement, même si ceux-ci présentent une forte probabilité de réussite.

L'assurance contre les catastrophes naturelles ne garantit que la réparation pécuniaire des dommages directs à l'ensemble des biens garantis par une assurance de chose et non par une assurance de responsabilité (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 11 oct. 1994 : Resp. civ. et assur. 1994, comm. 420).

## 2. - Quelles sont les pertes d'exploitation garanties ?

"Si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles" (C. ass., art. L. 125-1, al. 2). Il s'agit de la **seule garantie de dommages immatériels prévue par la loi**. Elle offre à l'assuré le paiement d'une **indemnité correspondant à la perte du bénéfice brut** et aux frais supplémentaires d'exploitation résultant, pendant la période d'indemnisation prévue par le contrat, de l'interruption ou de la réduction de l'activité de son entreprise ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel affectant les biens de cette entreprise (C. ass., art. A. 125-1, ann. II-a).

La garantie des pertes d'exploitation après catastrophe naturelle n'est acquise qu'à la condition que les biens de l'entreprise aient eux-mêmes été "affectés" par la catastrophe naturelle. Il en résulte que la perte d'exploitation entraînée par la coupure des moyens d'accès à l'entreprise (pont détruit, route obstruée, etc.), par la carence des fournisseurs ou par l'interruption de la fourniture d'électricité n'est jamais indemnisable.

## B. - Événements garantis

### 1. - Quels sont les agents naturels assurables ?

La loi ne dresse pas de liste des "agents naturels" susceptibles d'être reconnus comme des catastrophes naturelles. On peut citer les phénomènes naturels suivants : **inondations, glissements ou effondrements de terrains, séismes, raz-de-marée, avalanches, éruptions volcaniques**, sans que cette liste soit exhaustive.

Le régime d'indemnisation institué par la loi du 13 juillet 1982 codifiée ne s'applique pas aux dommages causés par des événements normalement assurables au titre des garanties contractuelles (incendie, foudre, tempête, grêle, poids de la neige) (C.E., 17 janv. 1996, Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest).

En vertu du nouvel article L. 122-7 du Code des assurances (L. n° 90-509, 25 juin 1990, *J.O.* 27 juin 1990), les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés en France ainsi qu'aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones, sur les biens faisant l'objet de tels contrats (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 2 juil. 1996, M. Betinski c. C.R.A.M.A.). En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation après incendie, cette garantie est étendue aux mêmes événements (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 8 juil. 1997, Cie Abeille Assurances).

Les effets de la sécheresse ont été pris en charge par le régime catnat à partir de 1989. Ce régime prend en charge les dommages consécutifs à la sécheresse, mais aussi à la réhydratation des sols. Toutefois, les compagnies d'assurances ne remboursent le dommage que si l'arrêté portant constatation couvre la période d'origine du dommage et sa date de survenance.

La garantie de ces événements joue indépendamment de l'assurance des catastrophes naturelles, de telle sorte qu'il n'est pas besoin d'un arrêté ministériel.

## **2. - Qu'entend-on par agent naturel d'intensité anormale ?**

L'agent naturel doit présenter un caractère "d'intensité anormale" pour ouvrir droit à la garantie (C.E., 8 juil. 1996, M. Grados). Cette expression relativement imprécise, conduit à comparer l'intensité d'un événement naturel donné, à celle des autres événements naturels de même nature, dans la même région éventuellement. Le Tribunal de grande instance de Saint-Etienne, pour motiver la qualification de catastrophe naturelle retenue à propos de chutes de neige, a relevé leur "caractère exceptionnel" (T.G.I. de Saint-Etienne, 15 mai 1984, *Gaz. Pal.* 18-19 juill. 1984, flash Jur. p. 18).

De la même façon, la garantie contractuelle "tempêtes, grêle et neige sur les toitures" n'est acquise que lorsque ces phénomènes ont détruit ou endommagé un certain nombre de bâtiments de bonne construction dans la commune du risque assuré ou dans les communes avoisinantes, ce qui tend à démontrer leur intensité anormale. Les assureurs, pour la garantie "tempête", peuvent éventuellement exiger la preuve d'une vitesse minimale des vents, qui représente donc le seuil contractuel d'anormalité de cet événement (Cass., civ., 9 oct. 1984, *R.G.A.T.* 1985, p. 118).

Certains agents naturels (risque volcanique) comportent, par nature, un caractère catastrophique et n'ont pas d'intensité normale ou anormale. D'autres, en revanche, n'ont pas en eux-mêmes une nature catastrophique, mais conjugués entre eux, peuvent avoir des effets exceptionnellement violents (grande marée liée à un vent violent). En fait, le caractère d'anormalité paraît exclure les événements habituels ou répétitifs.

### **III. - CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE**

Le droit des victimes à indemnisation est conditionnel. La mise en jeu de la garantie est subordonnée à la nécessité d'un lien de causalité déterminante entre les dommages constatés et la catastrophe naturelle pour que ceux-ci soient considérés comme des effets de la catastrophe naturelle et à la constatation de l'état de catastrophe naturelle par un arrêté interministériel.

#### **A. - Nécessité d'un lien de causalité déterminante entre les dommages constatés et la catastrophe naturelle survenue**

##### **1. - Quels sont les critères retenus pour qualifier l'agent naturel de cause déterminante ?**

Il convient d'exclure de la garantie les sinistres dont la cause essentielle réside dans l'activité de l'homme et non dans l'agent naturel. Le fait de l'homme peut consister en la faute de l'assuré lui-même ou en celle d'un tiers (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 12 mars 1991, *Sté Gaussin et S.C.I. de Bourangles*). Le plus souvent, c'est l'absence ou l'insuffisance des mesures de prévention qui peut constituer le fait de l'assuré ou d'un tiers, exclusif de la garantie. La loi fait d'ailleurs de la prévention une condition particulière de la garantie en exigeant que "les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'aient pu empêcher leur survenance ou n'aient pu être prises" (C. ass., art. L. 125-1, al. 3) (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 7 fév. 1995, *Cie La Bâloise et a. c. Cie La Préservatrice Foncière et C.E.*, 12 mars 1999, *Les Mutuelles régionales d'assurances*).

De plus, la constatation que les dommages ne se seraient pas produits sans l'intervention de l'agent naturel est insuffisante. Il convient d'établir que l'agent naturel en a été la cause prépondérante (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 29 mai 1997, *M. Camatchy et Cass.*, 1<sup>ère</sup> civ., 23 juin 1998, *Épx Cardouat et M.A.A.F. c. Cie La Nordstern*). Cette condition d'une cause déterminante n'est susceptible de soulever des difficultés que s'il y a concours de l'agent naturel et d'une autre cause dans la survenance du sinistre, auquel cas il convient de dissocier la part des deux faits générateurs dans cette survenance (Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 2 juil. 1996, *M. Betinski c. C.R.A.M.A.* et Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 20 oct. 1992).

## 2. - A qui incombe la recherche de la causalité déterminante ?

Aux termes de la loi (C. ass., art. L. 125-1), l'**arrêté interministériel** doit simplement constater "l'état de catastrophe naturelle", c'est-à-dire **l'intervention d'un agent naturel d'intensité anormale dans une zone déterminée**. Il s'agit de rechercher globalement, au niveau d'une commune par exemple, si la cause des dommages survenus est bien naturelle et si les mesures collectives habituelles de prévention ont été effectivement prises.

En revanche, les assureurs qui ont pour fonction d'indemniser "les effets des catastrophes naturelles" doivent conserver une **liberté totale d'appréciation de la causalité déterminante entre les dommages subis par l'assuré et la catastrophe naturelle** constatée par arrêté et de la suffisance des mesures individuelles de prévention qu'il a prises (C.E., 15 fév. 1991, Ville de Dijon).

Aussi l'assureur a-t-il la faculté de refuser d'indemniser un assuré, s'il estime que la cause déterminante du sinistre n'est pas la catastrophe naturelle constatée par arrêté ou que les "mesures habituelles de prévention" n'ont pas été prises.

La charge de la preuve de la causalité déterminante incombe à l'assuré, car il s'agit de la preuve d'une condition de fait de la garantie. Au contraire, la condition relative à la mise en œuvre des mesures habituelles de prévention constitue une exclusion de garantie pour laquelle la charge de la preuve pèse sur l'assureur.

### B. - Constatation de l'état de catastrophe naturelle par un arrêté interministériel

La loi de 1982 subordonne l'indemnisation des sinistres à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel (art. L. 125-1 C. ass., mod. par l'art. 34 L. n° 92-665 du 15 juil. 1992).

#### 1. - Quelle est la procédure suivie pour constater l'état de catastrophe naturelle

En cas de dommages causés par un événement, le **Préfet doit recueillir** rapidement les **informations** nécessaires concernant cet événement. Il doit décider de classer le dossier sans suite, soit le proposer pour la constatation de l'état de catastrophe naturelle. Dans ce dernier cas, le préfet **adresse son rapport à la Direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur**. Une **Commission interministérielle** composée d'un représentant du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'économie et des finances, du ministère chargé du budget et du ministère chargé de l'environnement doit **émettre un avis** sur le caractère de catastrophe naturelle et proposer à la signature des ministres compétents l'arrêté de constatation. L'avis de la Commission interministérielle, ne constituant **qu'un acte préparatoire** de la décision administrative, il n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir.

L'**arrêté interministériel** qui est signé conjointement par le ministre de l'Économie et des Finances, le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du budget, mais non par le ministre chargé de l'environnement est **publié au Journal officiel**. Il constate l'état de catastrophe naturelle en définissant la nature de l'événement, sa date de survenance et les communes concernées. Un arrêté peut reconnaître plusieurs événements distincts.

#### 2. - Quels sont les critères retenus par l'administration pour prendre un arrêté de catastrophe naturelle ?

Pour que l'administration puisse prendre un arrêté de catastrophe naturelle, l'événement naturel doit présenter un certain nombre de caractères qui font l'objet d'un contrôle du juge. La déclaration de catastrophe naturelle n'est en aucun cas une compétence discrétionnaire de l'administration.

Concernant les **éléments naturels à prendre en compte**, il n'existe **pas de liste précise**. Cependant, la catastrophe naturelle doit revêtir une intensité anormale que des mesures préventives n'auraient pu éviter (C.E., 12 mars 1999, Les mutuelles régionales d'assurances). De simples chutes de neige (C.E., 10 fév. 1993, Établissements Jean Diant et Cie), pour autant qu'elles revêtent une ampleur exceptionnelle, peuvent entraîner un état de catastrophe.

**L'ampleur des désordres est sans effet sur la légalité de la décision.** Dans un jugement du 29 février 1988, Époux Fonkenel, le T.A. de Versailles estime que la catastrophe existe indépendamment de ses conséquences.

Le **caractère assurable ou non des désordres est également sans effet** sur la reconnaissance de l'état de catastrophe (C.E., 10 fév. 1993, Établissements Jean-Diant et Cie et C.E., 10 janv. 1992, 104386).

### *3. - Quels sont les recours ouverts contre l'arrêté de constatation de l'état de catastrophe naturelle ?*

La **constatation** de l'état de catastrophe naturelle relève de la **compétence du Gouvernement**. L'acte administratif ou le refus de le prendre peuvent faire l'objet d'un recours en annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Le **recours** peut être intenté **sur le fondement de la violation de l'art. L. 125-1 C. ass.**, soit **par un assureur** qui conteste l'état de catastrophe naturelle reconnu par un arrêté, soit **par un assuré** qui considère qu'un événement aurait dû faire l'objet d'un arrêté de constatation et lui ouvrir droit à l'indemnisation.

La charge de la preuve de la catastrophe naturelle ou de son inexistence incombant au requérant, ce dernier doit produire tous les éléments de nature à l'établir (attestation des services de la météorologie, coupures de presse, photographies, etc.).

L'objet de l'arrêté étant limité à la constatation de "l'état de catastrophe naturelle", toute décision de refus de constatation fondée sur l'absence de dommages matériels directs, le défaut de prévention ou l'assurabilité de l'événement naturel survenu (C.E., 10 fév. 1993, Établissements Jean Diant et Cie) est susceptible d'être annulée.

L'arrêt ou le jugement annulant la décision administrative de refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne se suffit pas à lui-même. Il ne se substitue pas à l'arrêté interministériel qui aurait dû être pris et oblige donc l'État à prendre l'arrêté.

La décision d'annulation d'un arrêté interministériel a autorité absolue de la chose jugée et rétroagit à la date de l'arrêté annulé. Ces effets peuvent remettre en cause les indemnités versées par les assureurs sur la base de l'arrêté. L'assureur pourrait alors exercer contre son assuré indemnisé à tort une action en répétition de l'indu (C. civ., art. 1377 - Cass., civ. I, 5 oct. 1964 ; *R.G.A.T.* 1965, p. 335).

L'arrêté ou le refus de constatation illégal peuvent également donner lieu à une demande de dommages-intérêts, en réparation du préjudice causé aux intéressés (C.E. 3 nov. 1982, Moscato).

## **IV. - INDEMNISATION DU SINISTRE**

### **A. - Principes généraux applicables au système d'indemnisation**

Le sinistre catastrophe naturelle doit être indemnisé sur la base des conditions du contrat porteur de l'extension de garantie catastrophes naturelles, sous réserve des dispositions particulières à cette garantie

#### *1. - En cas de sinistre, l'assuré garde à sa charge le montant de la franchise*

**L'assuré doit**, en cas de sinistre, **conserver à sa charge une partie des dommages subis**. Il ne peut contracter une assurance pour la portion du risque constituée par la franchise (C. ass., art. A. 125-1, ann. I-d et II-d, franchise). Il s'agit d'une part, d'éviter le dépôt de petits dossiers d'indemnisation dont le montant serait inférieur au coût du traitement d'un dossier, d'autre part, de responsabiliser les assurés en les faisant participer à la charge des dommages. Ce **découvert obligatoire est d'ordre public**. L'assureur ne peut donc y renoncer.

La franchise s'applique par événement et par contrat. Pour les biens professionnels et les pertes d'exploitation, elle s'applique également par établissement.

La franchise des biens à usage d'habitation est applicable à des boxes ou emplacements de stationnement loués par un particulier, aux lieux de culte, aux musées à entrée libre etc.

La franchise des biens à usage professionnel est applicable aux biens à usage mixte (professionnel et non professionnel), aux maisons de retraite...

## ***2. - Une détermination de la prime indépendante du degré d'exposition du bien au risque***

**Le régime d'indemnisation des victimes** de catastrophes naturelles organisé selon les principes de l'assurance **repose** toutefois **sur l'idée de solidarité** ce qui a conduit le législateur à adopter une forme exceptionnelle de détermination de la prime.

Afin d'éviter une tarification en fonction du degré d'exposition au risque, ce qui aurait entraîné des primes d'un montant insupportable pour les assurés les plus exposés, l'art. L. 125-2 al. 3 C. ass. dispose que la garantie des catastrophes naturelles "est couverte par une prime ou cotisation additionnelle (...) calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat". L'unicité du taux de prime revêt un caractère absolu.

L'objectif du taux unique est de répartir sur l'ensemble de la collectivité des assurés la charge des indemnités versées aux sinistrés. La fixation du taux de prime échappe donc totalement à l'assureur pour être confiée à l'État.

## ***3. - En principe, la garantie catastrophe naturelle est exclusive de toute autre garantie***

Les garanties contractuelles indemnisent des dommages ou des pertes qui sont exclus de la garantie obligatoire ou lorsqu'aucun arrêté interministériel n'a constaté l'état de catastrophe naturelle.

Lorsqu'un même événement naturel (orage) cause des dommages indemnissables, pour certains, au titre de la garantie catastrophes naturelles (inondations) et pour d'autres, au titre d'une garantie contractuelle classique (tempête, grêle, poids de la neige sur les toitures), le règlement de sinistre doit être effectué de manière indépendante pour les deux catégories de dommages et dans les conditions propres à chacune des garanties.

Par ailleurs, lorsque deux ou plusieurs polices d'assurances de choses couvrant des risques différents garantissant en réalité un même bien, la loi sanctionne de nullité les assurances multiples cumulatives souscrites frauduleusement. Seul, l'assuré de bonne foi, a la faculté de se faire indemniser par l'assureur de son choix.

## ***4. - L'équilibre financier du système est garanti par l'État***

La loi (C. ass., art. L. 431-9) habilite la Caisse centrale de réassurance, établissement public de caractère commercial, à pratiquer la réassurance du risque de catastrophes naturelles. Si elle ne jouit d'aucun monopole dans la réassurance des catastrophes naturelles, elle seule opère avec la garantie de l'État. Elle propose aux

assureurs une couverture qui peut être quasiment totale. Elle est elle-même autorisée à rétrocéder tout ou partie des risques qu'elle réassure (C. ass., art. L. 431-2, al. 2).

Avec l'importance des cessions en réassurance effectuées par les assureurs, la Caisse centrale de réassurance supporte une part importante de la charge financière des indemnités versées au titre de la garantie. Elle joue donc un rôle essentiel dans l'équilibre financier de la garantie. Les excédents d'un exercice sont inscrits à un compte de réserves affectées à la couverture de ces opérations (C. ass., art. R. 431-32). A l'inverse, en cas de déficit, la Caisse centrale de réassurance est amenée à faire appel à la garantie de l'État. Ainsi, l'État garantit la solvabilité du régime. Cette garantie de l'État prend la forme d'avances du Trésor remboursables dans un délai maximum de quatre ans à partir des excédents de recettes des exercices suivants.

## **B. - Règlement du sinistre**

### *1. - Déclaration du sinistre*

**L'assuré doit déclarer le sinistre à l'assureur au plus tard dans les dix jours suivant la publication au J.O. de l'arrêté** constatant l'état de catastrophe naturelle, pour les assurances de choses, ou dans les trente jours, pour les assurances parties d'exploitation. Mais l'assuré peut valablement effectuer sa déclaration de sinistre avant la publication de l'arrêté interministériel, à toutes fins utiles.

La déclaration de sinistre catastrophe naturelle qui n'est soumise à aucune condition de forme peut comporter un état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies.

### *2. - Paiement de l'indemnité*

La loi (C. ass., art. L. 125-2, al. 4) oblige **l'assureur à verser à l'assuré l'indemnité d'assurance due au titre de la garantie catastrophes naturelles dans le délai de trois mois** à compter, soit de la date de la remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, soit, si elle est postérieure, de la date de publication de l'arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle. Ce délai peut être réduit conventionnellement. A défaut de paiement dans ce délai, l'indemnité porte intérêt au taux de l'intérêt légal sauf cas de force majeure.

Dans l'attente de la reconnaissance par l'État de l'état de catastrophe naturelle, les compagnies d'assurance ne sont tenues à aucun versement. Toutefois, il est constaté, notamment pour des événements importants, que les versements d'avances sont généralisés, sans même un recours préalable à l'expertise.

L'article L. 121-16 du Code des assurances prévoit que les clauses des contrats d'assurance subordonnant le versement de l'indemnité à la reconstruction sur place sont réputées non écrites, lorsque l'espace concerné est inconstructible au regard du P.P.R. approuvé. Cet article permet d'éviter le refus de versement de l'indemnité en réparation du préjudice subi, alors que les règles d'urbanisme empêchent la réparation du bien.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- H. BARROIS, "Assurances terrestres", *Jurisque*, Responsabilité civile et assurances fasc. 525, 1987.
- J BERGEL-HATGHUEL, "sécheresse : catastrophe naturelle. Quand les tribunaux ajoutent à la loi", *Gaz. Pal.*, 7 et 8 février 1996, p. 2.
- F BOUYSSOU, "Les plans d'exposition aux risques naturels", *Droit et ville* 1985, n° 20, p. 237.
- Y.-B. BRETT, "Collectivités locales : la logique floue des assureurs", *Environnement Magazine*, juillet-août 1994, p. 48.
- J. CARTRON, "Les plans de prévention des risques naturels", *R.J.E.*, 2/1995, p. 247.

- M.-B. CRESCENZO-D'AURIAC : "Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (loi du 13 juillet 1982) à l'épreuve du temps", *R.G.A.T.*, 1988, p. 445.
- B. FLORIN : "L'indemnisation des catastrophes naturelles", *Administrer*, n° 265, 1995, p. 3-4.
- C. GUETTIER : "Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque", *R.G.D.A.*, n° 3, 1997, p. 672-696.
- F. LEDUC : "Catastrophe naturelle et force majeure", *R.G.D.A.* 1997, p. 409-427.
- S. MAGNAN : "Le point sur l'assurance des catastrophes naturelles", *R.G.A.T.* 1984, p. 484.
- MARGEAT : "Qu'est-ce qu'un dommage "matériel direct" en assurance des risques de catastrophes naturelles ?", *Gaz. Pal.*, 1990, 1, doct., p. 208.
- DE VANSSAY : "*systèmes d'assurance et plans d'exposition aux risques : des outils efficaces de la prévention des catastrophes naturelles ?*", La société vulnérable, Ed. Presses de l'École Normale Supérieure, Paris, oct. 1987.



## INDEX

<b>Assurance</b>	<b>245</b>	Responsabilité de la commune	178
<b>Avalanche</b>	<b>189</b>	Responsabilité pénale	179
Maire	190	Risque de propagation	171
<b>C.A.R.I.P.</b>	<b>35</b>	Risque d'éclosion	171
<b>C.L.P.A.</b>	<b>192</b>	Servitude	176
<b>Caisse centrale de réassurance</b>	<b>129</b>	Zones exposées	174
<b>Camping</b>	<b>137</b>	<b>Indemnisation</b>	
Autorisation	137	Biens indemnisés	246
Evacuation	141	Garantie	246
Sanctions	142	Pertes d'exploitation	249
Sécurité	140	<b>Information</b>	
<b>Catastrophe naturelle</b>	<b>103</b>	Consignes de sécurité	25
<b>Certificat d'urbanisme</b>	<b>86</b>	des citoyens	23
<b>Chalets d'alpage</b>		Documents	24
Montagne	189	<b>Inondation</b>	
<b>Construction</b>		Maire	150
Incendie de forêt	173	Mesures de protection	149
<b>Contrôle</b>	<b>46, 47</b>	P.O.S.	151
Erreur manifeste d'appréciation	58	Préfet	150
R.N.U.	88	Responsabilité	152
<b>D.I.C.R.I.M</b>	<i>Voir document d'information</i>	Exonération	153
<b>Débroussaillage</b>	<i>Voir Incendie</i>	<b>Lotissement</b>	<b>91</b>
<b>Document d'urbanisme</b>		<b>Maire</b>	
P.P.R.	57	Avalanche	190
<b>Dossier synthétique</b>	<b>24</b>	Camping	137, 138
<b>Édifices menaçant ruine</b>	<b>111</b>	Expropriation	127
<b>Enquête publique</b>	<b>37</b>	Police	24, 100
<b>Expropriation</b>		Pouvoirs	103, 104, 112, 114, 138, 139, 150
Caisse centrale de réassurance	129	Prévention	126
Clause anti-spéculative	130	Responsabilité	118, 230
Clause de responsabilisation	130	Responsabilité pénale	220
Etat	125	<b>Mise en demeure</b>	<b>57</b>
Fonds de prévention	129	P.P.R.	51
Indemnisation	128	<b>Montagne</b>	
Maire	127	Avalanche	189
Préfet	126	Châlets d'alpage	189
Procédure	125, 126	Hameaux	188
<b>Fonds de prévention des risques naturels majeurs</b>	<b>129</b>	Loi	188
<b>Force majeure</b>	<b>163</b>	Préfet	191
Responsabilité contractuelle	207	Remontées mécaniques	192
Responsabilité spécifique à certaines professions	211	U.T.N.	189
<b>Hameaux</b>		<b>P.I.D.A.</b>	<i>Voir Avalanche</i>
Montagne	188	<b>P.O.S.</b>	
<b>I.T.D.</b>	<b>91</b>	Contrôle	74, 76
<b>Incendie</b>	<b>171</b>	Elaboration	73
Construction	173	Inondation	151
Débroussaillage	176	Modification	58, 75
Mesures d'aménagement	172	Rapport de présentation	74
Préfet	172	Règlement	74
Responsabilité civile	179	Révision	75
		<b>P.P.R.</b>	<b>34</b>
		Association syndicale	50

Construction	48	Faute	118
Consultations	36	Faute de la victime	154
Consultations administratives	36	Force majeure	154, 163
Enquête publique	37	Maire	118
Mise en demeure	51	Police	118
Sanction pénale	60	Risques cyclonique et sismique	163
Servitude	57	Sans faute	118
Urbanisation	47	Travaux publics	153
Urgence	50	<b>Responsabilité Administrative</b>	
<b>P.S.S.</b>	<b>34</b>	Force majeure	232
<b>P.Z.E.A.</b>	<b>190</b>	Incendie de forêt	177
<b>P.Z.S.I.F.</b>	<b>34, 172</b>	Victime	234
<b>Permis de construire</b>	<b>87</b>	<b>Responsabilité civile</b>	
P.O.S.	87	Incendie de forêt	179
Responsabilité	90	<b>Responsabilité contractuelle</b>	<b>206</b>
Sursis à exécution	89	Exonération	207
<b>Personnes morales</b>		Force majeure	207
Responsabilité pénale	221	<b>Responsabilité de la commune</b>	
<b>Plan d'Aménagement de Zone</b>	<b>76</b>	Incendie de forêts	178
<b>Plan d'aménagement de zone</b>		<b>Responsabilité délictuelle</b>	<b>209</b>
Contrôle	76	Exonération	209
<b>Plan de prévention des risques</b>	<b>Voir P.P.R.</b>	Force majeure	209
<b>Police</b>		<b>Responsabilité pénale</b>	
Edifices menaçant ruine	111	Incendie de forêt	179
Générale	151	Maire	220
Maire	24, 100, 139	Méconnaissance des prescriptions d'un P.P.R.	222
Préfet	139	Mise en danger d'autrui	223
Responsabilité	118	Personnes morales	221
Risques cyclonique et sismique	163	Personnes publiques	220
<b>Police générale</b>		R.111-2	223
Préfet	104	Règles d'urbanisme	222
<b>Police spéciale</b>	<b>113</b>	<b>Responsabilité spécifique à certaines professions</b>	
<b>Pouvoirs de police</b>		Constructeurs, Architectes, Entrepreneurs	211
Responsabilité	230	Force majeure	211
<b>Préfet</b>		Responsabilité décennale	211
Expropriation pour risques majeurs	126	<b>Risques cyclonique et sismique</b>	
Incendie de forêt	172	Carte d'endommagement potentiel	160
Inondation	150	Construction	162
Montagne	191	Police	163
P.I.G.	77	Prévention	161
P.O.S.	73	<b>Risques cyclonique et sismique</b>	<b>160</b>
Pouvoirs	57, 104	Aléa	160
Pouvoirs de police	139	Responsabilité	163
<b>Prévention</b>		Vulnérabilité	160
P.P.R.	49	<b>Schéma directeur</b>	
<b>Puissance publique</b>		Contenu	72
Responsabilité	230	Contrôle	73
<b>R.N.U.</b>	<b>88</b>	Effets	73
Contrôle	88	<b>Servitude</b>	
<b>Règles d'urbanisme</b>		Incendie de forêt	176
Responsabilité de la puissance publique	231	<b>Servitude d'urbanisme</b>	
Responsabilité pénale	222	P.P.R.	57
<b>Responsabilité</b>		<b>Servitude d'utilité publique</b>	<b>58</b>
Administrative	90, 163	P.P.R.	57
Civile	163	<b>Ski</b>	<b>192</b>
de la commune	139, 152, 153	<b>Ski hors piste</b>	<b>Voir Ski</b>
de l'Etat	59, 151, 152, 153	<b>Ski sur piste</b>	<b>Voir Ski</b>
Exonération	153		

<b>Travaux publics</b>	<b>117</b>	<b>UTN</b>	<b>189</b>
Responsabilité	232	<b>Voie de fait</b>	<b>118</b>
<b>Urgence</b>		<b>Zones d'Aménagement Concerté</b>	<b>76</b>
P.P.R.	50, 59		



## INDEX DES ARRÊTS

### JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET TRIBUNAL DES CONFLITS

#### A

Abadie et autres (C.E.) : 97, 101.  
 Allegre (C.A.A. de Marseille) : 146, 152.  
 Alonso (C.A.A. de Paris) : 108, 113.  
 Amouroux (C.E.) : 108, 113.  
 Arnaud (C.A.A. de Marseille) : 136, 140.  
 Assoc de défense des communes riveraines de la Loire et autres (T.A. d'Orléans) : 70,71, 77.  
 Assoc. "Foyer de ski de fond de Crévoux" (C.E.) : 193.  
 Assoc. "Le ski alpin murois" (C.E.) : 98, 102, 191, 227, 231, 234.  
 Assoc. de défense de Juan-les-Pins (T.A. de Nice) : 75.  
 Assoc. de défense de l'environnement Orangeois, du patrimoine naturel, historique et du cadre de vie (C.E.) : 150.  
 Assoc. de sauvegarde du cadre de vie perreuxien et autres (T.A. de Paris) : 70, 76.  
 Assoc. Orcet Environnement (C.E.) : 134, 137.  
 Assoc. pour le tourisme de plein-air à Belle-Ile-en-Mer (C.E.) : 134, 138.  
 Assoc. "Il faut agir à Thorigny et dans ses environs" , Association "Les Combeaux (T.A. de Melun) : 31, 35, 37, 43, 46.  
 Assoc. "Vivre et rester au pays" et autres (C.E.) : 123, 125, 126.

#### B

Balmain (C.E.) : 115.  
 Balusson et autres (C.A.A. de Lyon) : 135, 139, 147, 148, 153, 154, 226, 231, 234.  
 Barateau (C.E.) : 96, 101, 226, 231.  
 Bassaistegui, S.C.I. La Bergère (T.A. d'Orléans) : 77.  
 Bedat (C.A.A. de Bordeaux) : 98, 102, 227, 231.  
 Bernard (C.E.) : 97, 99, 102, 226, 231.  
 Bernon (C.E.) : 76.  
 Berton (C.A.A. de Marseille) : 84.  
 Besset (C.E.) : 107, 112.  
 Blanc (C.E. 1979) : 232, 234.  
 Blanc (C.E. 1982) : 109, 115.  
 Bonneau (C.E.) : 102.

Boulay. (C.A.A. de Nantes) : 110, 117.  
 Bourel et mutuelle assurance des instituteurs de France (C.A.A. de Nantes) : 102, 144, 149, 150.  
 Bousquet et autres (C.E.) : 56, 82, 90, 156, 229, 234.  
 Bussereau (C.E.) : 96.

#### C

C.S.A. immobilière et commerciale "La Gauloise" (C.E.) : 87.  
 Caille (T.C) : 118.  
 Camu (C.E.) : 118.  
 Capdepont (C.E.) : 108.  
 Carot et autres (C.E.) : 98, 185, 191, 231.  
 Cassagne (C.E.) : 98  
 Cezary (C.E.) : 109, 115.  
 Charnaud (C.E.) : 68.  
 Chevallier (C.E.) : 115, 116.  
 Chone Charles (T.A. de Nancy) : 55, 58.  
 Christin (C.E.) : 97.  
 Cie d'assurance Zurich (C.E.) : 97, 99, 103, 227.  
 Cie marseillaise de Madagascar (C.E.) : 157.  
 Cne d'Aiguilhe (C.E.) : 59.  
 Cne d'Annet-sur-Marne (C.A.A. de Paris) : 82, 87.  
 Cne d'Arcueil (C.E.) : 109, 114.  
 Cne d'Orelle (C.E.) : 183, 189.  
 Cne de Bréguier-Cordon (C.E.) : 98.  
 Cne de Cilaos (C.E.) : 99, 104, 147, 153, 156, 163.  
 Cne de Falicon (C.E.) : 82, 89.  
 Cne de Gonneville-sur-mer (T.A. de Caen) : 32, 35, 36.  
 Cne de Grigny (C.E.) : 115.  
 Cne de Horbourg-Wihr (C.E.) : 66, 74.  
 Cne de Hyères-les-palmiers (C.A.A. de Marseille) : 116.  
 Cne de La Bastide-Clairence (C.E.) : 148, 228, 233.  
 Cne de la Chapelle d'Angillon (C.A.A. de Nantes) : 69, 76.  
 Cne de la Grave La Meije (C.A.A. Lyon) : 187, 193.  
 Cne de la Tranche-sur-Mer (C.E.) : 134, 138.  
 Cne de Lomerange et autres c. Préfet de la Moselle (T.A. de Strasbourg) : 33, 37.  
 Cne de Lunel (C.A.A. de Bordeaux) : 148, 153.  
 Cne de Merfy (C.E.) : 98.  
 Cne de Montagny (C.E.) : 68.  
 Cne de Nérès-les-Bains (C.E.) : 104.

Cne de Pierrelongue c. sociétés "Camping les Castors" et "JMC Loisirs" (C.E.) : 135, 139.  
 Cne de Puteaux (C.A.A. de Paris) : 115, 116.  
 Cne de Saint-Lary-Soulan c. Mme Bordignon et autres (C.E.) : 97, 101, 193, 226, 231.  
 Cne de Serignan (C.A.A. de Bordeaux) : 80.  
 Cne de Soisy-sous-Montmorency (C.E.) : 59.  
 Cne de Tourtour (C.E.) : 111.  
 Cne de Vaison la Romaine (C.A.A. de Lyon) : 84, 146, 152.  
 Cne de Val d'Isère c. Dame Bosvy et autres (C.E.) : 95, 97, 99, 101-102, 185, 190-191, 234.  
 Cne de Val-d'Isère c. Mme de Germiny (C.E.) : 193.  
 Cne de Vans (C.E.) : 109, 116.  
 Cne de Vaujany (C.E.) : 189.  
 Cne de Villefranche-sur-mer c. Cne de Beaulieu-sur-mer et autres (C.E.) : 76.  
 Cne de Villelaure (T.A. de Marseille) : 71, 77, 84.  
 Cne de Vitrolles (C.E.) : 148, 154, 229, 233, 235.  
 Cne du Grand-Bornand (C.A.A. de Lyon) : 183, 189.  
 Cne du Teil (C.E.) : 147.  
 Cne du Vernet (C.E.) : 146, 153.  
 Cie Assurances La Concorde et Mme Marie (C.A.A. de Paris) : 155, 163.  
 Cochard-Gury (C.A.A. de Nancy) : 109, 114.  
 Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier (C.E.) : 43-45.  
 Comité de Sauvegarde du Port Vauban et autres (T.A. de Nice) : 66, 73.  
 Consorts Boyer et autres (C.A.A. de Bordeaux) : 147, 153, 228, 234.  
 Consorts Pressigout (C.A.A. de Lyon) : 97, 101, 186, 191.  
 Consorts Quiniou. (C.E.) : 97, 227.  
 Consorts Scharnopol. (C.E.) : 107, 116.  
 Constantini et autres (C.E.) : 116.  
 Contamine (C.E.) : 103.  
 Cousturier (C.E.) : 97, 101.

## D

Daguet et autres, M. Clisson (C.E.) : 81, 87.  
 Dame Bertranue et autres (C.E.) : 99, 104.  
 Dame Bontemps (C.E.) : 108, 112.  
 Dame Fleury (C.E.) : 99, 103.  
 Dame Gil (T.A. de Lyon) : 108, 112.  
 Delecourt (C.E.) : 107, 112.  
 Démole (C.E.) : 102  
 Département de la Haute-Savoie (C.E.) : 192.  
 Desfougères (C.A.A. de Bordeaux) : 56, 60, 148, 154, 232.  
 d'Harcourt (C.A.A. de Lyon) : 112  
 Doublet (C.E.) : 96, 100.  
 Dubois (T.A. de Toulouse) : 80  
 Duchatel et Mazoyer (C.A.A. de Lyon) : 193.

Duhamel (C.A.A. de Lyon) : 110, 117-118.  
 Duhaze (C.E.) : 145.  
 Dunyach (T.A. de Montpellier) : 149.  
 Dupont (C.E.) : 169, 178-179.

## E

Ebri (C.A.A. de Bordeaux) : 114.  
 Emmanuelli (C.A.A. de Paris) : 118.  
 Épx Bressange (T.A. de Marseille) : 136  
 Épx Bressange et S.A.R.L. Camping du moulin des ramades (C.E.) : 136.  
 Épx Dagnicourt c. Préfet du Nord (T.A. de Lille) : 56.  
 Épx Faure, Margerit, Blanc et Chaldival. (C.E.) : 56, 145.  
 Épx Fonkenel (T.A. de Versailles) : 252.  
 Épx Mohr (C.E.) : 109, 116.  
 Établissements Jean Diant et Cie (C.E.) : 98, 244, 252.  
 Etienne Millet (T.A. de Caen) : 31, 37-38, 43-44.

## F

F.R.A.P.N.A.-Isère (T.A. de Grenoble) : 184, 188, 189.  
 Fayard (C.E.) : 110, 113, 116.  
 Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (C.E.) : 184, 188.  
 Fédération française de camping et de caravaning et association touristique des cheminots (C.E.) : 139.  
 Fraiman c/ Cne d'Herblay (T.A. de Versailles) : 43, 46.

## G

Gachelin (C.A.A. de Bordeaux) : 96, 101, 234.  
 Gatti (C.E.) : 98, 103, 231.  
 Gérard Camy (C.A.A. de Nantes) : 84.  
 Goimier (C.E.) : 115.  
 Gosset (C.A.A. de Nantes) : 108, 113.  
 Goutereau (C.A.A. de Bordeaux) : 96, 101, 190.  
 Grados (C.E.) : 242, 248, 250.  
 Grandjean et Mle Boudon c. Préfet de la Haute-Loire (T.A. de Clermond-Ferrand) : 80.  
 Granger (C.E.) : 96, 98, 185, 190.  
 Guédou (C.A.A. de Nantes) : 134, 137.  
 Guion (C.E.) : 148, 154.  
 Guiral (C.E.) : 108.

**H**

Haas (C.E.) : 107, 111.  
Hugenschmitt (C.E.) : 106, 111.

**I**

Iogna et autres et Cne de Bourg-Saint-Maurice (C.E.) : 81, 90, 145, 152.

**J**

Jacquet (C.E.) : 67.  
Jobin (C.A.A. de Paris) : 144, 150.  
Jouan et entreprise Razel frères (C.E.) : 147.  
Junino (C.E.) : 107, 112, 117.

**K**

Khaldi, (C.E.) : 113.  
Khalerras (C.E.) : 96.  
Koenig (C.E.) : 67, 135, 138.

**L**

Labandibar (C.E.) : 115.  
Latchage (C.E.) : 109, 116.  
Laura De La Porte Des Vaux (C.A.A. de Nantes) : 102.  
Leroy (T.A. de Rouen) : 81, 86.  
Les mutuelles régionales d'assurances (C.E) : 243-244, 250-251.

**M**

M.A.I.F (C.A.A. de Lyon) : 228, 234.  
Maire de Bordeaux (T.A. de Bordeaux) : 112.  
Maire d'Ivry-sur-Seine (T.A. de Paris) : 113.  
Maire d'Yvetot (C.E.) : 117.  
Marce (C.E) : 169, 178.  
Marcel Sauvi (C.E) : 168, 177, 231.  
Marcello Rebora (C.E.) : 96, 101, 226, 231.  
Marie-Hélène Affidi et M. et Mme Henri Ribier c. Préfet de l'Allier (T.A. de Clermond-Ferrand) : 33, 35, 37.  
Massa (C.A.A. de Lyon) : 83, 88, 146, 152.  
Mastromauro (C.E.) : 98.  
Mauvisseau (C.E.) : 67.  
Mayeur (C.E.) : 110, 116.  
Mazin, Cne d'Aubignan (C.A.A. de Marseille) : 84, 146, 152.  
Mentzler (C.E.) : 55, 56, 59, 135, 138, 145, 151.

Mercier (C.E.) : 107, 112.  
Meunier (C.E.) : 154, 229, 235.  
Michel (C.A.A. de Bordeaux) : 151.  
Michel Alain (C.E.) : 68, 75.  
Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c. Épx Faure, Margerit, Blanc et Chaldival, (C.E.) : 52, 141.  
Ministre de l'équipement, Ministre de l'environnement, Cne de Brie-Comte-Robert (C.A.A. de Paris) : 71.  
Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports (C.A.A. de Lyon) : 148, 153.  
Ministre de l'environnement c/ Association Crolles Environnement (C.A.A. de Lyon) : 98, 102.  
Ministre de l'équipement c. Peissik (C.E.) : 82, 90, 145, 151, 232.  
Ministre de l'équipement et du logement c. Sieur Tomine (C.E.) : 102, 14-145, 150, 152, 231.  
Ministre des travaux public c. Cne du Vieux Boucau (C.E.) : 149, 152.  
Miquel (C.A.A. de Bordeaux) : 1451  
Moreau (C.E.) : 98, 103, 107, 109, 111, 115.  
Moscato (C.E) : 252.  
Moufakkir (C.A.A. de Nancy) : 110.  
Mure (C.E.) : 99, 103, 111.

**N**

Nghiem Xuan Minh (C.A.A. de Paris) : 116-117.  
Nold (C.E.) : 145, 150.

**O**

Ouidir (C.A.A. de Paris) : 113.

**P**

Pace (C.E.) : 67  
Poinsignon Guy (C.E) : 190, 227, 231, 234.  
Préfet d'Indre et Loire (T.A. d'Orléans) : 84  
Préfet de l'Allier c. Cne de Garnat-Sur-Engièvre (T.A. de Clermond-Ferrand) : 84.  
Préfet de la Haute-Corse c. S.C.I. Oasis (T.C) : 168, 177.  
Préfet de la Savoie c. Cne de Pralognan-la-Vanoise (T.A. de Grenoble) : 69.  
Préfet de l'Aisne (T.A d'Amiens) : 104.  
Préfet de l'Ardèche (T.A. de Lyon) : 135, 138-139.  
Préfet de police (C.E. 1991) : 110, 117, 118.  
Préfet de police (C.E. 1995) : 109, 114, 117.

Préfet de police de Paris (C.E.) : 108.  
 Préfet des Alpes-Maritimes c. Cne de Mandelieu-la-Napoule (T.A. de Nice) : 65, 68.  
 Préfet du Var (C.E.) : 107, 112.  
 Préfet du Var c. Cne de La Crau (T.A. de Nice) : 84.  
 Préfet du Vaucluse (C.A.A. de Lyon) : 84, 89.  
 Préfet du Vaucluse (C.A.A. de Lyon 1999) : 167, 173.  
 Préfet du Vaucluse c. Cne Bollène (T.A. de Marseille) : 80, 84.  
 Préfet du Vaucluse c. Cne d'Aubignan et M. Fieschi (T.A. de Marseille) : 84, 88.  
 Préfet du Vaucluse c. Cne de Caderousse (T.A. de Marseille) : 83, 88, 146, 152.  
 Préfet du Vaucluse c. Cne de Violes (T.A. de Marseille) : 80, 146, 152.

## R

Ribero, Sté "Groupama Alpes-Méditerranée" c. Cne d'Eze, Préfet des Alpes-Maritimes (T.A. de Nice) : 167-168, 177-178.  
 Rodes (C.E.) : 98, 99, 103.  
 Rogisse de Leliva (C.E.) : 113.  
 Rosa (C.E.) : 117.

## S

S.A. Daugeron Caravaning (C.A.A. de Paris) : 136, 141.  
 S.A.R.L. "le club olympique" (C.E.) : 108, 113.  
 S.A.R.L. "Sté constructions et terrassements de l'Est" (C.E.) : 108.  
 S.A.R.L. AMAT (C.A.A. de Marseille) : 135, 139.  
 S.A.R.L. Anciens établissements Oustau et Cie (C.E.) : 99, 103.  
 S.A.R.L. Camping "Les Clos" (C.E.) : 99, 104, 136, 140.  
 S.A.R.L. Cars Debras (C.A.A. de Paris) : 66.  
 S.A.R.L. Heaven, (C.A.A. de Marseille) : 136, 139.  
 S.A.R.L. River Caravaning et autres (C.E.) : 135, 139.  
 S.A.R.L. Socexhol (C.E.) : 67, 74.  
 S.A.R.L. Sotrabat (C.E.) : 112.  
 S.C.I. Biscomte Alberes (C.A.A. de Marseille) : 80.  
 S.C.I. du Devezet et M. Espagne (C.A.A. de Lyon) : 85, 92.  
 S.C.I. Imco (C.A.A. de Paris) : 69, 75.  
 S.C.I. la Clairvoyance (C.E.) : 114.  
 S.C.I. La Crestallera (C.A.A. de Marseille) : 56, 59.  
 S.C.I. Salettes (C.A.A. de Lyon) : 84, 101.  
 S.N.C.F. c. Cne de Deville (C.E.) : 103.  
 Scherberisch-Chiavutta (C.E.) : 118.  
 Serain (C.E.) : 98.  
 Sice (T.A. de Nice) : 96, 101.

Sieur Kerguelen (C.E.) : 107.  
 Sieur Lafont (C.E.) : 96, 101, 231.  
 Sieur Mehu (C.E.) : 99, 104.  
 Sté Burghard (T.A. de Strasbourg) : 135, 139.  
 Sté des briqueries Lepage (C.E.) : 107-108, 112-113.  
 Sté des établissements Roth (C.E.) : 108, 112.  
 Sté des grands travaux de Marseille (C.E.) : 147, 153.  
 Sté EMCO (C.E.) : 145.  
 Sté hôtelière de l'Anse Heureuse (C.E.) : 98, 103.  
 Sté industrielle de tous articles plastiques (C.E.) : 144, 152.  
 Sté "loisirs 2000" et autres c. Cne d'Adge et autres (T.A. de Montpellier) : 99, 104, 136, 140.  
 Sté provençale d'équipement (C.E.) : 103, 147, 153.  
 Starace (C.A.A. de Lyon) : 135, 138.  
 Sté d'aménagement des Coteaux de Saint-Blaine c. Cne de Ludres (T.A. de Nancy) : 58.  
 Sté immobilière de la Nièvre (C.E.) : 111  
 Sté Le Nid c. Préfet de Meurthe-et-Moselle, Cne de Neuves Maisons (T.A. de Nancy) : 55, 58.  
 Sté Valente et La Selva (C.A.A. de Lyon) : 85, 92.  
 Synd. des copropriétaires de l'ensemble immobilier du Chatelard (T.A. de Grenoble) : 190.  
 Synd. intercommunal de l'Huveaune (C.E.) : 144, 149.  
 Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest (C.E.) : 242, 249.  
 Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins (C.A.A. de Paris) : 66, 73.  
 Syndicat intercommunal pour l'assainissement agricole du bas pays de Béthune (C.A.A. de Nancy) : 147, 153.  
 Szulczewski (C.A.A. de Marseille) : 112.

## T

Tabet (C.E.) : 109, 115.  
 Tachet (C.A.A. de Lyon) : 135, 139.  
 Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances c. MM. Jollivel et Ludeau (C.E.) : 157.

## V

Veuve Gravier (C.E.) : 97, 227.  
 Veuve Jean Comte (C.E.) : 109, 115.  
 Vidalie (C.E.) : 96.  
 Viguet Pouppeloz (C.A.A. de Paris) : 115.  
 Ville d'Amboise (C.A.A. de Nantes) : 84.  
 Ville d'Amiens (T.A. d'Amiens) : 113.  
 Ville de Bordeaux (C.E.) : 113.  
 Ville de Bordeaux (T.A. de Bordeaux) : 108.

Ville de Dijon (C.E.) : 244, 251.  
 Ville de Lille (C.A.A. de Nancy) : 110, 117.  
 Ville de Paris c. Ribes et Karayan (C.E.) : 112.  
 Ville de Rennes (C.E.) : 97  
 Ville de Rennes c. Cie Rennaise de linoléum et du caoutchouc (C.E.) : 146, 148, 152.  
 Ville de Toulouse (C.E.) : 114, 117.  
 Ville de Tulle (C.E.) : 103.  
 Ville de Verdun (C.A.A. de Nancy) : 108, 113.  
 Ville Nouvelle Est (C.E.) : 124.

## W

Winterer (C.E.) : 109, 115.  
 Wosmicki (C.E.) : 80, 86.

## Z

Zavadil (C.A.A. de Bordeaux) : 110, 117.  
 Ziltener (T.A. de Versailles) : 145, 151.

## JURIDICTIONS JUDICIAIRES

21 juin 1932 Colmar : 210.  
 19 juin 1951, Lamoricière- Cass : 201, 209.  
 8 juil. 1953 Amiens : 211.  
 19 juil. 1960 T. com. Sète : 211.  
 21 nov. 1960 Cass., 1<sup>ère</sup> civ : 200, 208.,  
 5 oct. 1964 Cass., civ. I : 252.  
 11 oct. et 17 nov. 1966 : 200, 208.  
 1<sup>er</sup> juil. 1970 (Cass., 2<sup>ème</sup> civ) : 211.  
 3 nov. 1971, - Cass., 3<sup>ème</sup> civ : 199, 200, 208.  
 19 nov. 1975, - Cass., 3<sup>ème</sup> civ : 200, 208.  
 5 mai 1975- Cass., 2<sup>ème</sup> civ. : 202, 211.  
 15 juin 1977 Cass., 2<sup>ème</sup> civ. : 207.  
 4 janv. 1979 Afanassief (C.A. de Chambéry, correct.) : 219, 223  
 4 janv. 1979 (T. Chambéry) : 202.  
 7 mars 1979, Sté Afeda et autres c. Consorts Capelle et autre (Cass., 3<sup>ème</sup> civ.) : 204, 205, 211, 212.  
 23 oct. 1979 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ.) : 164.  
 2 avril 1980, Abraham c. Gordon et autre (C.A. de Rouen, 2<sup>e</sup> ch.) : 199-200, 209.

3 mai 1984 (Cass., Soc) : 158, 164.  
 15 mai 1984 (T.G.I. Saint-Etienne) : 250.  
 6 juin 1984 (Cass., Soc.) : 158, 164.  
 9 oct. 1984 (Cass., Civ.) : 250.  
 15 fév 1985 (C.A. de Paris) : 201.  
 19 mars 1985 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ.) : 213  
 13 mai 1986, M. Terrien c. Épx Helie (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 203, 204, 212.  
 10 juin 1986 (Cass., Civ) : 246.  
 12 mai 1987, Sté Gazocéan c. Compagnie Winterthur Zwitserve (Cass., ch. Com) : 201, 210.  
 29 juin 1988 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 158, 163, 202, 210, 211.  
 19 juil. 1988 (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 199, 208.  
 15 fév. 1989 (Cass., 3<sup>e</sup> civ) : 213.  
 8 mars 1989, S.A.R.L. Faramaz (Cass., 3<sup>ème</sup> civ.) : 203, 211.  
 20 avril 1989 (C.A. de Toulouse) : 241, 248.  
 29 nov. 1989, La Mutuelle du Mans Incendie c. M. Antoine Clément (Cass., 1<sup>ère</sup> civ.) : 245.  
 13 déc. 1989, Vandeville et Brocart (C.A. de Rouen) : 201, 210.  
 28 fév. 1990, M. Daigniez et Mme Sauteraud (C.A. de Paris) : 198, 199, 206, 208.  
 12 mars 1991, Sté Gaussin et S.C.I. de Bourangles c. Compagnie Via Assurances Nord et Monde et Sté d'assurance "L'Alsacienne" (Cass 1<sup>ère</sup> civ.) : 242, 250.  
 5 fév. 1992 (Cass., 2<sup>ème</sup> civ.) : 202, 210.  
 26 mai 1992, Vve Bau c. Dame Labadie (C.A. de Nancy) : 203, 211.  
 5 août 1992, Ministère public c. S... (C.A. de Grenoble, ch. Corr.) : 218, 222.  
 20 oct. 1992, Association du Coudray Montpensier c. Mutuelles du Mans IARD, (Cass 1<sup>ère</sup> civ) : 241, 243.  
 28 oct. 1992, Sté AI Industrie et autre c. Mlle Tournayan et autres (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 203, 212.  
 17 mars 1993 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 202, 210.  
 24 mars 1993 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ), Cne d'Ossun c. M. Cospin et a : 198-200, 206-209.  
 15 déc. 1993, Compagnie d'Assurances Mutuelles des Provinces de France (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 241.  
 5 janv. 1994 (Cass., 2<sup>ème</sup> civ) : 163.  
 23 fév. 1994, Sté Montpelliéraine des transports urbains c. Mme Broquerie (Cass., 1<sup>ère</sup> civ.) : 199-200, 206-208.

11 mai 1994, Compagnie Gan Incendie c. M. Le Garrec, S.A.R.L. Le Stum et La Mutuelle du Mans : 205, 213.

15 sept. 1994, Ministère public c. Van Gaver Solange épouse Bressange (T.G.I. d'Avignon) : 219-220, 223.

11 oct. 1994, M. Jean Lurton c. Compagnie La Zurich (Cass 1<sup>ère</sup> civ) : 241.

7 fév. 1995, Compagnie La Bâloise et autres c. Compagnie La Préservatrice Foncière (Cass 1<sup>ère</sup> civ.) : 243, 250.

15 fév. 1995, Waultier et Deglise (C.A. de Besançon) : 200, 202, 209, 210.

12 avril 1995, Épx Bardou c. M. Moulon (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 159, 164, 198, 206.

20 avril 1995, S.A. Sodistal c. SA Ets Poulingue (C.A. de Rouen, 2<sup>ème</sup> ch. Civ) : 203, 205, 213.

12 juil. 1995, S.A.R.L. Éléance c. A.S.N.P.T. et U.A.P (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 205, 213.

14 fév. 1996, S.M.A.C.L. c. Travesac (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 200, 209

2 juil. 1996, M. Betinski c. C.R.A.M.A (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 242-243, 249-250.

17 juil. 1996, Époux Deschamp c. Promogin (Cass., 3<sup>ème</sup> civ.) : 204, 212.

6 janv. 1997 (T.G.I. d'Albertville) : 217, 221.

7 avril 1997, Consorts Leyssens-Misson et autres (TGI d'Albertville) : 186, 193, 218.

29 avril 1997, Mme Simon c. M. Delhomme• (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 200-202, 209, 211.

29 mai 1997, M. Camatchy (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 243, 250.

4 juin 1997, affaire GA (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 202, 210.

10 juin 1997, Blache et Sté La Gadale à Gardas c. Sis assurances, Dehan et autre (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 204, 212.

8 juil. 1997, Compagnie Abeille assurances c. Labat de Lapeyrière (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 85, 242.

28 janv. 1998 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ.), M. Kaysen c. M. Durand : 209.

29 janv. 1998, M. D (C.A. de Toulouse 3<sup>e</sup> Ch.) : 221, 224.

18 mars 1998, Sté bourbonnaise de travaux publics et de construction c. Sté HLM de la Réunion (Cass 2<sup>ème</sup> civ) : 158, 163, 201, 210.

31 mars 1998, Sté Wapiti (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 199.

23 juin 1998, Épx Cardouat et M.A.A.F. c. Cie La Nordstern (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 243, 250.

7 juil. 1998, Mutuelle de Poitiers assurances c. Nordstern et autres (Cass., 1<sup>ère</sup> civ) : 203, 205, 212.

9 juil. 1998 (Cass., Crim) Exxxx : 218, 223

7 oct. 1998 (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 205, 212.

19 nov. 1998, Eugène Cuyeu c. Sté Elf Aquitaine Production et Sté Navarra (Cass., 2<sup>ème</sup> ch) : 159, 164.

9 déc. 1998, MM. Duporte et Lacaze (Cass., 3<sup>ème</sup> civ) : 202, 211.

## JURIDICTIONS EUROPÉENNES

• C.E.D.H. 21 fév. 1997, Aff Guillemin c. France, jugement n° 105/1995/611/699 : 124.