



RÉFÉRENCE  
JURIDIQUE

# Traité de droit des risques naturels

Direction scientifique

Chantal Cans

Inès Diniz  
Jean-Marie Pontier  
Thierry Touret

EDITIONS

**LE MONITEUR**

[editionsdumoniteur.com](http://editionsdumoniteur.com)

# Sommaire

Remerciements .....	5
Préface .....	9

## **Partie 1** 13

### **Histoire(s), culture(s) et vocabulaire(s) des risques naturels**

<b>Chapitre 1</b>	<b>Les risques naturels dans l'histoire de la Terre et de l'humanité .....</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre 2</b>	<b>Perception des événements naturels dans la littérature et les arts .....</b>	<b>39</b>
<b>Chapitre 3</b>	<b>Vocabulaire des risques naturels .....</b>	<b>69</b>

## **Partie 2** 89

### **Sources du droit des risques naturels**

<b>Chapitre 4</b>	<b>Sources constitutionnelles du droit des risques naturels .....</b>	<b>91</b>
<b>Chapitre 5</b>	<b>Sources tirées de la Convention européenne des droits de l'homme .....</b>	<b>111</b>
<b>Chapitre 6</b>	<b>Sources législatives internes .....</b>	<b>125</b>

## **Partie 3** 145

### **Information sur les risques naturels**

<b>Chapitre 7</b>	<b>Principes du droit d'accès à l'information et du droit à la participation .....</b>	<b>147</b>
<b>Chapitre 8</b>	<b>Collecte et diffusion des informations sur les risques naturels par les acteurs publics .....</b>	<b>163</b>
<b>Chapitre 9</b>	<b>Collecte et diffusion des informations sur les risques naturels par les acteurs privés .....</b>	<b>187</b>
<b>Chapitre 10</b>	<b>De la surveillance à la prévision .....</b>	<b>213</b>

<b>Partie 4</b>		243
	<b>Prévention des risques naturels</b>	
<b>Chapitre 11</b>	<b>Principes du droit de la prévention des risques naturels</b> .....	245
<b>Chapitre 12</b>	<b>Appréhension des risques naturels par le droit de l'urbanisme</b> .....	263
<b>Chapitre 13</b>	<b>Outil spécifique : plan de prévention des risques naturels prévisibles</b> .....	343
<b>Chapitre 14</b>	<b>Instruments complémentaires de prise en compte des risques naturels</b> .....	391
<b>Chapitre 15</b>	<b>Implication des constructeurs dans la prévention des risques naturels</b> .....	457
<b>Chapitre 16</b>	<b>Un système de solidarité nationale : le fonds Barnier</b> .....	465
<b>Partie 5</b>		477
	<b>Protection contre les risques naturels</b>	
<b>Chapitre 17</b>	<b>Édification et entretien d'ouvrages ou travaux de protection contre les risques naturels</b> .....	479
<b>Chapitre 18</b>	<b>Expropriation ou acquisition amiable des biens fortement exposés</b> .....	529
<b>Chapitre 19</b>	<b>Protection pendant l'événement : règles de la sécurité civile</b> .....	561
<b>Partie 6</b>		603
	<b>Réparation des dommages</b>	
<b>Chapitre 20</b>	<b>Garantie assurantielle « catastrophe naturelle »</b> .....	605
<b>Chapitre 21</b>	<b>Acquisition amiable de biens effectivement sinistrés</b> .....	627
<b>Chapitre 22</b>	<b>Indemnisation spécifique des collectivités territoriales</b> .....	631
<b>Chapitre 23</b>	<b>Indemnisation des risques agricoles</b> .....	639
<b>Partie 7</b>		681
	<b>Responsabilités</b>	
<b>Chapitre 24</b>	<b>Responsabilité administrative</b> .....	683
<b>Chapitre 25</b>	<b>Responsabilité civile de droit commun des personnes privées</b> .....	785
<b>Chapitre 26</b>	<b>Responsabilité pénale et risques naturels</b> .....	803
	Bibliographie .....	819
	Index .....	837
	Table des matières .....	843

## Section 1

---

### Évolution du rôle des différentes personnes publiques

Le couple – ou le binôme – État-collectivités territoriales se rencontre partout dans le monde, avec des modalités différentes et une répartition des compétences entre l'État et ces collectivités qui varie selon la nature de l'État, les conceptions retenues et le poids de l'histoire. S'agissant des risques, et pour la France, on peut dire que l'État détient une compétence principale qui n'exclut nullement et, à l'inverse, appelle, une compétence des collectivités territoriales. C'est pourquoi il est possible de parler pour ces dernières de compétences primordiales, tout au moins pour les communes.

### §1. Détermination de la politique de prévention des risques naturels

La détermination d'une politique de prévention des risques naturels repose sur un certain nombre de principes. Cette politique ne peut être examinée de manière isolée, elle doit être au contraire envisagée et menée en lien avec d'autres politiques.

#### I. Des principes communs d'intervention

Il est possible de parler de principes communs dans la mesure où ces principes sont définis à l'échelon national et par l'État, mais s'appliquent tout autant aux collectivités territoriales, les objectifs devant être poursuivis simultanément par ces deux acteurs publics.

Toute politique de prévention des risques naturels vise au premier chef à réduire les conséquences des dommages potentiels pouvant résulter d'un événement naturel, en édictant et en mettant en œuvre des mesures. L'annexe 4 au Plan de submersions rapides résume bien cette politique en déclarant qu'elle repose sur sept piliers complémentaires :

- premier pilier : connaissance des aléas et des enjeux ;
- deuxième pilier : surveillance, prévision, vigilance et alerte ;
- troisième pilier : éducation et information préventive des citoyens ;
- quatrième pilier : maîtrise de l'urbanisme et adaptation du bâti par la réglementation ;
- cinquième pilier : réduction de la vulnérabilité ;
- sixième pilier : réalisation de dispositifs de protection ;
- septième pilier : préparation aux situations critiques.

Le Plan de submersions rapides affirme très justement : « Cette politique s'articule et s'enrichit en luttant contre l'oubli et en analysant les crises passées : retours d'expériences systématiques et entretien de la mémoire, ainsi qu'en anticipant des situations prévisibles : adaptation aux risques et au changement climatique. »

#### II. Politique de prévention en lien avec d'autres politiques

Plus encore que dans d'autres domaines, la politique de prévention des risques naturels doit être envisagée sous différents aspects, en lien avec d'autres politiques qui lui sont proches et dont elle ne peut être dissociée. En particulier il faut relever deux politiques complémentaires de la politique de prévention : l'indemnisation et la sécurité civile.

La première est la politique d'indemnisation. Généralement, la demande de victimes porte en priorité sur cette dernière avant de porter sur la prévention : en cas de dommages consécutifs à la réalisation d'un risque, les victimes se préoccupent d'abord, et de manière compréhensible, de l'indemnisation qui peut leur être accordée, ce n'est qu'après coup que l'on pense à la prévention. Celle-ci ne s'est

imposée et n'a pris cette importance qu'en raison de l'importance des dommages, humains et matériels, produits par des catastrophes naturelles. Les mesures d'indemnisation qui ont été prises depuis bien longtemps, et qui ont considérablement évolué, ont rétroagi sur la politique de prévention, celle-ci étant conditionnée en amont par l'indemnisation. En tout état de cause, les deux politiques sont liées, comme l'a clairement rappelé la circulaire de 2000. Cela ne vaut pas seulement à l'échelon national, mais également à l'échelon communautaire : en vertu d'un règlement de 2002, il est possible d'accorder une aide financière rapide en cas de catastrophe majeure afin d'aider les populations, les zones naturelles, les régions et les pays concernés à revenir à des conditions aussi normales que possible.

Une seconde politique, avec laquelle la politique de prévention des risques naturels est en liens obligés, est la politique de la sécurité civile. Après une première loi de 1987 qui définissait la sécurité civile comme ayant pour objet « la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes », qui liait les deux missions traditionnelles relatives à la gestion des crises, la prévention et la protection, le législateur a souhaité actualiser cette définition afin d'y inclure l'ensemble des modalités de la gestion des risques. La loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile déclare dans l'alinéa premier de son article 1<sup>er</sup> : « La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations, ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées » : cette définition figure aujourd'hui à l'article L. 112-1 du code de la sécurité intérieure. La sécurité civile, que l'on peut distinguer de la protection civile, entretenant des liens avec la sécurité intérieure d'une part, la défense civile d'autre part.

## **§2. Compétence principale de l'État**

Les collectivités publiques ont toutes un rôle à jouer, mais il paraît peu contestable, parce que nous sommes en France, que le rôle principal échoit à l'État.

### **I. Étendue des compétences de l'État**

#### **A. Intervention liée à l'histoire**

L'État a acquis progressivement un rôle qu'il n'avait pas avant le xx<sup>e</sup> siècle (notion d'État-providence), et il ne l'a pas perdu. Certes, il est devenu courant de relever le retrait de l'État, analysé comme un signe de la crise de ce dernier. Et, sur certains points, il est facile de relever un recul du champ de l'État, qui a donné lieu d'ailleurs à de nombreuses réflexions. Mais, outre que cela est toujours discutable, ou à nuancer, parce que nous manquons du recul nécessaire pour porter une appréciation sereine, il est au moins un domaine pour lequel, de manière incontestable, l'évolution est exactement inverse : celui de la politique de prévention des risques naturels. Deux facteurs sont à prendre en considération.

Le premier est ce que l'on pourrait appeler la nationalisation progressive de la politique ou de l'action de prévention des risques naturels. Cette « nationalisation » repose sur un constat, dont on a déduit, politiquement, des conséquences quant à la détermination des autorités qui doivent intervenir et, par conséquent, quant à l'échelon territorial pertinent pour la prise de décision.

Le constat est celui de la survenance de catastrophes qui ont des incidences nationales, voire internationales. Ce n'est certes pas une découverte : ce phénomène nous semble même très banal. Il mérite cependant d'être explicité, parce qu'il est moins évident qu'il n'y paraît.

Tout d'abord, pendant des siècles, cette nationalisation n'a pas de sens, non seulement parce qu'il n'y a pas de nation, ce qui empêche tout de même la possibilité d'envisager une politique à cet échelon mais, plus encore, parce qu'il n'y a guère de prévention possible, du fait que l'on connaît très mal les phénomènes qui se produisent, et qui sont vus facilement comme le signe d'un courroux divin, ceux qui cherchent à comprendre n'en savent pas les causes et, partant, ne peuvent imaginer ce qu'il conviendrait de faire pour éviter les catastrophes. Simplement, s'agissant des phénomènes naturels, la mémoire collective retient des récurrences, par exemple en matière d'inondations, et des mesures de prudence sont prises. Mais c'est à un échelon local, l'échelon national n'est pas « pensable », en ce sens que personne ne songe à un rôle effectif du pouvoir central.

Ce sont d'abord les progrès de la connaissance des risques naturels qui vont permettre de mieux appréhender les catastrophes qui affectent la société, et de commencer à apporter des réponses sur le plan de la prévention. Cela vaut surtout, d'ailleurs, dans le domaine de la médecine, avec la découverte des micro-organismes facteurs de maladies, et les premiers vaccins que l'on met au point. Et cela coïncide précisément avec l'affirmation de la nation qui, en France, s'incarne juridiquement, politiquement et administrativement, dans l'État. La centralisation ne pourra que favoriser, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, cette tendance à confier au pouvoir central les attributions les plus importantes.

La survénance de catastrophes que l'on croyait relever d'un passé révolu, le développement de certains fléaux, dus aux changements dans la société, seront des facteurs décisifs en faveur de cette nationalisation. En 1817, lorsque le « choléra morbus » déborde de son berceau originel, le Bengale, la France et l'Europe croient être à l'abri, avec les mesures de prévention qui sont prises, dans notre pays, à l'initiative du ministre de l'Intérieur, Casimir Périer. Mais, en 1832, le choléra fait sa réapparition à Paris, lors du carnaval de la mi-carême. Il se répand rapidement, avec une létalité très forte. Casimir Périer en fut lui-même victime. L'épidémie de 1832-1833 fait environ 100 000 morts en France, elle réapparaît en 1853-1854, faisant environ 150 000 morts, ce qui fait de cette dernière épidémie l'une des plus meurtrières du siècle. D'autres infections, que l'on croyait écartées, reprennent au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est en particulier le cas de la tuberculose, considérée, à la fin de ce siècle, comme un véritable fléau. En 1870-1871 c'est la variole qui va tuer entre 50 000 et 200 000 personnes. Le vingtième siècle est à peine commencé que survient, en 1918, la grippe espagnole, que l'on identifie mal, au départ, et à laquelle succombent des personnes connues, dont Apollinaire.

À côté de ces épidémies et maladies, qui causent un grand nombre de décès, s'ajoutent des fléaux sociaux, qui se traduisent également par des conséquences dramatiques sur la santé. Parmi eux on trouve l'alcoolisme, la France devenant, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le pays où l'on compte probablement le plus d'alcooliques. Le développement de l'alcoolisme s'explique par l'extension du vignoble français, l'apparition d'une industrie apte à fournir une grande quantité de produits alcoolisés, et par une demande qui correspond à cette offre en progrès, ou qui en découle. La demande est conditionnée par les vertus attribuées au vin (qualifié de fortifiant, voire de remède) et par les conditions de travail consécutives à la révolution industrielle. L'alcoolisme va souvent de pair avec la maladie, d'où la formule de l'époque selon laquelle « la phtisie se prend sur le zinc ».

Ces rappels ont été faits pour montrer que le pouvoir politique, même peu sensible aux problèmes sociaux, ne pouvait demeurer indifférent, et que les mesures ne pouvaient être que des mesures prises à l'échelon national.

Tout cela explique la politique qualifiée de « hygiène publique », cette dernière étant bien par définition, une politique de prévention. D'où, également, les premières mesures imposant des vaccinations obligatoires, ceci ne pouvant être, évidemment, que le fait de la loi. Et la première véritable loi en ce domaine, représentative de cette politique de prévention de risques sanitaires, est la loi du 15 février

1902, qui rend obligatoire la vaccination antivariolique. On peut citer, dans le même ordre d'esprit, l'interdiction de la production et de vente de l'absinthe (qualifiée de « fée verte » ou de « muse verte » et dont bon nombre d'artistes se faisaient des « cocktails » ravageurs), qui avait des effets nocifs sur le cerveau, par la loi du 16 mars 1915.

## **B. Valorisation du territoire national**

Le second facteur à prendre en considération est la valorisation du territoire national résultant du rôle de l'État. Le territoire national a pris, en tant que cadre de l'intervention des pouvoirs publics, une importance accrue, tout au moins dans le domaine qui nous intéresse ici, celui de la prévention.

Cette valorisation tient à la prise en considération par les pouvoirs publics de nouveaux risques, qui appellent nécessairement, pour la réponse à apporter, le territoire national. Ces risques sont d'abord des risques sociaux. Ces derniers n'ont pas été considérés, pendant très longtemps, comme des risques, parce que l'on ne se préoccupait guère du sort des personnes, que l'on considérait que cela relevait de la sphère privée. Les pouvoirs publics sont intervenus, certes tardivement, mais de manière obligée.

D'une part, en effet, les cadres de solidarité traditionnels, en particulier la famille, mais également ce groupe social qui entourait la famille, n'ont plus pu jouer le rôle qu'ils avaient jusque-là. Les historiens ont montré combien, sous l'Ancien Régime, ce « milieu » avait été important, et sa disparition est présentée comme l'un des phénomènes les plus fondamentaux de l'évolution de la société française. Avec l'urbanisation et l'industrialisation, la famille n'a plus pu répondre aux besoins de ses membres, d'autant qu'elle connaissait une transformation du fait de l'évolution parallèle des modes de vie.

D'autre part, ces risques concernent l'ensemble de la population nationale, ils ne sont pas localisés et la nécessité de la cohérence comme le respect du principe d'égalité impliquaient que fussent mis en place des mécanismes s'appliquant de la même manière sur tout le territoire. C'est ainsi qu'a été mise en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler la sécurité sociale, avec une couverture de risques tels que le risque maladie ou le risque maternité.

Il va de soi, à plus forte raison, que des risques résultant de nouvelles technologies ne peuvent être gérés qu'à l'échelon national, compte tenu du champ d'application des conséquences d'accidents pouvant résulter de ces activités. L'énergie nucléaire, par exemple, comporte des risques dont il ne paraît pas discutable que seul l'État est en mesure d'adopter une politique de prévention, l'échelon national étant même insuffisant pour faire face à d'éventuels accidents.

Mais ceci vaut tout autant pour d'autres activités dangereuses, comme les activités chimiques. Et il n'est pas possible de distinguer, en ces domaines, dans une perspective « moralisatrice », des activités qui seraient « respectables », et dont on pourrait admettre le développement, d'autres activités qui ne le seraient pas, et dont on pourrait dire qu'il faut chercher à s'en passer : des usines de fabrication d'engrais ou de médicaments sont tout aussi dangereuses, par les produits utilisés, que celles qui fabriquent des produits pour les industries. La dangerosité n'est pas directement liée à la finalité. Les réglementations de prévention des accidents ne peuvent être, de ce fait, que des réglementations nationales.

C'est cela que résumait à la fois le principe même et le contenu d'une loi telle que la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. L'annexe à cette loi, sur les « orientations de la politique de sécurité civile » déclare que la protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics, c'est-à-dire, d'abord et principalement, de l'État. Le texte ajoute que l'exercice de cette responsabilité implique bien d'autres acteurs, cette diversité étant nécessaire « pour faire face à la pluralité des risques pesant sur la population d'une société moderne : conséquences plus lourdes

des phénomènes naturels, vulnérabilité aux risques technologiques et aux effets de la malveillance, besoin de prise en charge publique lié à la moindre efficacité des solidarités familiales et de voisinage ».

Cette valorisation du territoire national est encore accentuée par les nouveaux fondements de la politique de réparation des dommages qui rétroagissent sur la politique de prévention. *Le Préambule* de 1946 consacre le principe de solidarité nationale. Et si le texte constitutionnel paraît restreindre le champ d'application de cette affirmation à certaines hypothèses, d'une part l'interprétation qui en a été faite est beaucoup plus large, d'autre part le législateur, usant de sa compétence pour mettre en œuvre ce principe, a appliqué ce dernier à un certain nombre de dommages dont il lui est apparu évident, sans que cela soit contesté, qu'ils devaient être pris en charge par la solidarité nationale, tels les dommages résultant d'actes de terrorisme, où ceux résultant de la contamination par le virus du sida de personnes transfusées. Et il n'est pas plus nécessaire d'insister sur la récurrence et la répétitivité des demandes de groupes de la population tendant à ce que soit mise en œuvre à leur profit la solidarité nationale en raison des dommages qu'ils subissent.

Mais si la solidarité nationale est ainsi un nouveau fondement, évoqué de plus en plus fréquemment, des politiques de réparation de dommages toujours plus diversifiés, elle a des incidences sur la politique de prévention des risques. Car si la politique de réparation est nationale, la politique de prévention ne peut pas ne pas l'être également : celle-ci se trouve en partie déterminée ou orientée par celle-là. La politique de prévention est nationale parce qu'elle ne peut plus être une politique locale, compte tenu des évolutions intervenues, et parce que les politiques d'indemnisation ou de réparation sont, elles aussi, nationales. Le territoire national est le territoire privilégié de toute politique de prévention des risques, parce que toute la population du pays est concernée par ces risques, et que les mesures d'indemnisation, en cas d'accidents doivent être similaires pour toutes les personnes touchées.

## **II. Structures administratives de la prévention**

### **A. Structures administratives centrales**

La prévention des risques nécessite des structures administratives particulières, qui ne peuvent être les structures administratives classiques, en raison, d'abord, de la transversalité des compétences et des interventions impliquées par une politique de prévention, ensuite de la difficulté des structures traditionnelles à répondre à des besoins qui ne sont pas principalement de gestion (même si celle-ci est évidemment indispensable), enfin de la nature des mesures à prendre, qui ne relèvent pas des décisions habituelles prises par les administrations, et les plans de prévention des risques illustrent précisément cette spécificité des mesures à prendre en matière de prévention. Une autre question – à laquelle ce développement n'entend pas répondre parce que ce n'est pas son objet – est de savoir si ces structures sont adaptées ou non aux interventions qu'appelle la prévention.

L'une des structures proprement administratives est le *comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs*. Les comités interministériels sont seulement en apparence une institution classique, car celle-ci, d'une part, ne se retrouve pas dans de nombreux pays, d'autre part, n'inspire guère les auteurs, si l'on en juge par la faible place qui leur est accordée dans les ouvrages portant sur les institutions administratives. L'une des originalités de ces comités interministériels consiste dans la participation aux réunions, non seulement des ministres concernés, mais également de certains fonctionnaires (qui servent d'experts à leurs ministres), ce qui en fait des structures à mi-chemin entre les institutions politiques et les institutions administratives. Les comités interministériels sont avant tout des organes de coordination de la politique gouvernementale dans un domaine déterminé.

Le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs a été institué en 2001. Présidé, comme les autres comités interministériels, par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de l'environnement, il comprend les ministres chargés de la défense, de l'éducation nationale, de la recherche, de l'intérieur, de l'équipement, des transports, du logement, de l'urbanisme, de l'agriculture, de l'outre-mer, des finances et de l'environnement, les autres ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour étant invités à siéger au comité interministériel.

Le comité interministériel contribue à définir la politique conduite par le gouvernement en matière de prévention des risques naturels majeurs. Il fixe plus particulièrement les orientations dans les domaines suivants : l'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de leur surveillance et de leur prévision, ainsi que le développement de l'information préventive sur ces risques ; le renforcement de la prise en compte des risques dans l'utilisation des sols et dans la construction ainsi que la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux aléas, notamment par le développement des plans et des travaux de prévention des risques naturels, ce qui en fait un organe intervenant dans les PPR ; le développement des méthodes d'analyse et d'expertise dans le domaine du risque naturel, notamment par l'amélioration des méthodes de retour d'expérience pour tirer les leçons des catastrophes occasionnées par la survenance des aléas et le renforcement des recherches dans le domaine de la prévention des risques naturels majeurs.

Le comité interministériel se réunit au moins une fois par an. Il s'appuie sur un « conseil d'orientation » chargé de lui donner des avis et de lui faire des propositions en matière de prévention des risques naturels. Le secrétariat permanent du comité interministériel est assuré par le *délégué aux risques majeurs*, qui assure également le secrétariat du conseil d'orientation.

La *délégation aux risques majeurs* a été créée auprès du Premier ministre par un décret de 1984, elle est dirigée par un *délégué aux risques majeurs* nommé par décret en conseil des ministres. La délégation a pour missions d'apprécier les risques majeurs d'origine naturelle, d'évaluer les moyens de les prévenir et de proposer les mesures propres à en atténuer les effets, de participer à l'élaboration des programmes d'utilisation des moyens de secours nationaux en cas de catastrophes qu'elle qu'en soit l'origine et de proposer les mesures de coordination interministérielle nécessaires, d'exécuter toute mission particulière ou de coordination en rapport avec ses missions permanentes qui lui est confiée par le Premier ministre. Pour l'exécution des missions relatives à l'appréciation des risques majeurs, à l'évaluation des moyens de les prévenir et aux propositions en vue de prendre les mesures propres à en atténuer les effets, les administrations et organismes publics compétents de l'État prêtent leur concours à la délégation et lui communiquent toutes informations sur leurs activités en matière de recherche, d'observation et de prévention. La délégation propose au Premier ministre toute mesure de nature à améliorer la qualité et l'efficacité des actions engagées dans ce domaine de la prévention. Un décret de 1987 a confié au directeur de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l'Environnement les fonctions de délégué aux risques majeurs. À ce titre, il lui appartient d'assurer les fonctions prévues par le décret précité de 1984, une légère modification par rapport à ce dernier consistant à dire qu'il exerce la coordination nécessaire, ce qui est plus précis que la formule de 1984.

Ce sont là des structures administratives générales, mais il existe également de nombreuses autres structures à vocation plus ou moins spécialisée, et qui présentent souvent – ce qui est compréhensible – un caractère technique.

Le premier risque naturel, en France, étant le risque d'inondation, un dispositif de surveillance et d'annonce des crues a été mis en place depuis de nombreuses années. À la suite des inondations qu'a connues notre pays à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, ce dispositif a été renforcé, avec la

réorganisation territoriale du dispositif d'annonce des crues de l'État et la création d'un service technique central d'appui aux services chargés de la prévision des crues, le dispositif étant entré en vigueur en juillet 2006.

De même, une « agence de prévention et de surveillance des risques miniers » a été créée en 2002. Elle est chargée de recueillir et de conserver, sous sa responsabilité, un certain nombre de documents mentionnés dans le code minier, de les mettre à la disposition de toute personne ou collectivité concernée par la prévention ou la réparation des dommages liés à l'exploitation. « L'agence participe à la préparation des mesures de prévention liées aux risques miniers ».

## **B. Structures administratives de l'État à l'échelon local**

À l'échelon local, les structures administratives traditionnelles de l'État sont celles des services déconcentrés sous l'autorité du préfet. Parmi eux on trouve plus spécialement, à l'échelon départemental, les directions départementales des territoires (DDT) qui résultent de la fusion, dans un premier temps (et dans la majorité des départements) des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) pour former les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et, dans un second temps, les directions départementales des territoires (DDT). Ces directions des territoires (directions des territoires et de la mer, DDTM, dans les départements côtiers) ont, parmi leurs missions, la prévention des risques naturels.

Bien qu'ayant perdu un certain nombre de prérogatives au profit des collectivités territoriales (du département notamment) à la suite des lois de décentralisation, le préfet demeure la structure sur laquelle s'appuie l'État pour conduire sa politique. Lui seul demeure l'autorité de coordination indispensable en matière de prévention des risques comme en matière de mise en œuvre de politiques de secours.

Le préfet est en particulier chargé, du point de vue de la prévention des risques naturels, de l'établissement du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM). Ce DDRM a une déclinaison à l'échelon local, le document d'information communal sur les risques majeurs.

## **§3. Compétence primordiale des communes, compétence complémentaire des EPCI et des départements**

Les communes sont le prototype de la collectivité territoriale, et si une collectivité mérite la dénomination de collectivité locale, c'est bien la commune (selon certains auteurs, ce serait même la seule collectivité qui justifierait pleinement cette appellation). Si la commune est la collectivité la plus ancienne, antérieure à l'État, elle est aussi la plus mise en cause aujourd'hui, en raison de son inadaptation, supposée ou réelle.

C'est pourquoi, en France, les pouvoirs publics ont multiplié les formules de coopération entre les communes, en particulier celles qui comportent des variantes toujours nouvelles que l'on appelle les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les EPCI ne sont pas, ou pas encore, des collectivités territoriales, ce sont des établissements publics, mais dont les compétences sont si étendues, désormais, pour certaines formules, que l'on peut s'interroger sur la distinction avec la notion de collectivité territoriale, sauf en considération de l'article 72 de la Constitution.

## I. Compétences des communes

Pour appréhender le rôle des communes dans la prévention des risques, qui demeure primordial aujourd'hui, il faut partir du territoire communal, qui est ou a été le territoire de base de toute politique en matière de risque.

### A. Territoire communal et risques

La force de la commune n'est pas seulement, selon une formule célèbre, la « force des peuples libres », c'est également, du point de vue qui nous intéresse, une force qui résulte d'un ancrage historique sur le sol.

Le territoire local est d'abord un territoire du risque en application de l'histoire. Les considérations historiques expliquent largement, quand elles ne déterminent pas, partiellement, les solutions qui sont les nôtres aujourd'hui. C'est en ce sens que l'on peut parler, suivant cette formule, imagée, certes, mais très évocatrice, du « poids de l'histoire ». Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'échelon communal : il est toujours possible de dire que cet échelon n'est pas, ou plus, adapté à notre époque, aux exigences de l'action publique, à l'efficacité de celle-ci, il n'empêche que cet échelon subsiste, mieux, fait preuve souvent d'une grande vitalité et, à coup sûr, d'une capacité remarquable de résistance aux changements, ainsi que le démontre l'échec des politiques, même autoritaires, de regroupement communal.

Il n'est guère surprenant que le cadre communal soit le premier cadre territorial pour la prévention des risques, parce que la commune est un groupement humain très ancien. Bien que le fait soit désormais très connu, et ait donné lieu à quelques phrases célèbres, on ne peut pas ne pas rappeler que les communes (ou ce qui en tenait lieu) existaient alors qu'il n'y avait pas encore d'État. Les risques étaient nombreux et, avec les moyens limités dont ils disposaient, les hommes cherchaient à se prémunir contre les risques qu'ils connaissaient par expérience et dont ils cherchaient à éviter la survenance. Le rôle des « communes » s'explique par un double facteur, l'un négatif, l'autre positif. Le facteur négatif est l'absence de véritable État, de structures pouvant répondre aux besoins d'une politique de prévention, pouvant mettre en œuvre une telle politique et, s'il y avait eu une telle politique, son absence d'effectivité. Le facteur positif est le fait que les groupements humains que constituaient ces communautés furent d'abord des regroupements de familles, qui étaient seuls en mesure d'apporter une aide, si limitée fût-elle, à des personnes ou des familles isolées qui subissaient un dommage.

L'histoire nous enseigne que les catastrophes et les maux de diverses sortes étaient extrêmement fréquents dans les sociétés du passé, et les communautés locales étaient les premières institutions à pouvoir tenter de faire quelque chose pour prévenir certains de ces risques. Ces institutions étaient pratiquement démunies contre les risques sanitaires, et les mesures de prévention qui pouvaient être prises nous paraissent bien dérisoires, voire ayant un effet contraire à celui recherché, mais cela s'explique par le manque de connaissances de nos prédécesseurs, notamment en ce qui concerne le mode de contamination comme le mode de transmission ou de propagation des épidémies et des épizooties. De même, face aux risques naturels, l'attitude était en général celle du fatalisme.

Du fait de l'importance historique de la commune (terme employé ici génériquement pour désigner les institutions locales de l'Ancien Régime, institutions qui présentaient entre elles de nombreuses différences sans grande importance pour notre sujet) comme cadre de solidarité, il subsiste des rémanences de ce rôle de prévention.

Ceci étant, plus qu'en d'autres domaines, sans doute, le territoire communal ne correspond plus aux besoins de la lutte contre les risques naturels, les inondations notamment : de manière plus qu'évidente, une inondation ne se limite pas au territoire communal, elle n'en épouse pas les contours. Ce sont donc d'autres territoires qu'il faut définir comme cadre de l'intervention des autorités publiques dans la politique de prévention (comme dans la politique de secours), et l'on parle d'ailleurs aujourd'hui plus facilement de « zones » : les cartes et schémas qui sont établis dépassent le cadre communal.

## **B. Pouvoir de police du maire**

Ces rémanences apparaissent plus particulièrement à travers les dispositions relatives au pouvoir de police du maire. L'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui est pratiquement le seul texte à donner une « définition » de la police administrative, déclare qu'elle a pour objet d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (finalités auxquelles il faut rajouter, ainsi que chacun le sait, la tranquillité publique (ainsi que, désormais, depuis une affaire célèbre, la protection de la dignité humaine, cet aspect ne nous intéressant pas ici).

L'énumération de l'article L. 2212-2 de ce même code reflète bien le rôle traditionnel du maire qui est, historiquement, et demeure la première autorité à intervenir parce qu'elle est la plus proche des citoyens. Et, si la réalité aujourd'hui est quelque peu différente de ce que prévoient les textes, cette disposition montre l'ampleur de l'attente à l'égard des autorités locales et l'étendue des fonctions de ces autorités dans le domaine de la prévention.

Le maire demeure à l'heure actuelle la principale autorité de police générale à l'échelon local. Or, la police administrative se définit précisément – même s'il y a là une certaine mais inévitable simplification – par le caractère *préventif* de son intervention. Le plus souvent le rôle de la police administrative est d'empêcher que se produise un événement qui serait considéré comme préjudiciable. On pense souvent, lorsqu'il est question de police administrative, à la prévention des risques tenant à la sûreté ou à la sécurité des personnes sur la voie publique. Mais la police administrative inclut bien, également, la prévention des risques naturels, ainsi que le montre l'énumération du 5° de l'article L. 2212-2. Et les mises en cause de la responsabilité de communes, à la suite de dommages subis par des citoyens, sur le fondement de l'absence de mesures de police préventives, montrent qu'il ne s'agit pas là d'un vain mot.

Par exemple, une commune ne peut s'exonérer de la responsabilité qu'elle encourt dans l'exercice de la mission de prévention des inondations qui lui incombe 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.

Quant au fondement de la responsabilité, le juge semble, à juste titre, distinguer : la responsabilité d'une commune du fait des dommages causés par une inondation peut être engagée pour faute simple lorsqu'il s'agit de la conception et de l'étude du plan de défense contre les inondations, soit un travail de prévention, et pour faute lourde dans la prescription des mesures d'urgence au cours de l'inondation, ce qui correspond à la distinction que fait le juge entre les activités de police qui ne soulèvent pas de difficultés particulières et celles, généralement dans « le feu de l'action », qui sont délicates à conduire.

L'intervention du maire à titre d'autorité de police pour la prévention des risques présente cependant une ambiguïté, tout au moins dans la perspective qui est la nôtre.

D'une part, en effet, dans les cas qui précèdent ce n'est pas tant un territoire qui est visé qu'une autorité. Certes le territoire et l'autorité ne sont guère dissociables, lorsque l'on parle du maire, c'est bien en tant qu'il est le « représentant » d'une population située sur un territoire. Mais c'est là que

réside précisément l'ambiguïté. Autant, s'agissant d'autres fonctions, il est clair que le maire agit en tant qu'agent d'une collectivité, parce qu'il est agent de cette collectivité, autant, en ce domaine de la prévention qui relève des pouvoirs de police, l'ambiguïté demeure.

On peut s'interroger sur la relation unissant l'autorité au territoire et, en matière de prévention des risques, on a le sentiment que le territoire n'est qu'un support, que ce qui est primordial, c'est l'autorité, qu'en faisant le choix de celle-ci on fait celui du territoire, et non le choix du territoire qui détermine l'autorité. Dès 1789, le législateur insiste sur le fait que « les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités ».

D'autre part, ce qui renforce l'ambiguïté, c'est le fait que le maire n'intervient le plus souvent, en ce domaine, qu'en lien avec le préfet qui dispose lui-même d'un pouvoir de substitution, dans le cas où le maire ne remplirait pas les fonctions qui lui sont dévolues par la loi. Le 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise, *in fine*, qu'il appartient au maire, s'il y a lieu, « de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ». En cas de « danger grave ou imminent tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2 », le maire prescrit les mesures de sûreté exigées par les circonstances et « il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites » (CGCT, art. L. 2212-4).

Le rôle de l'échelon local apparaît encore très clairement lorsque l'on examine les règles relatives à l'urbanisme. La décentralisation, même partielle, de l'urbanisme, a conféré un rôle très important à l'échelon communal. Les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant de prévoir les risques naturels prévisibles ainsi que les risques technologiques. Les plans locaux d'urbanisme (PLU), comme les plans d'occupation des sols (POS) avant eux sont également des instruments de prévention de certains risques naturels. Ces risques peuvent être pris en compte dans le rapport de présentation, dans le zonage – les zones N permettant précisément d'éviter la survenance de dommages aux biens ainsi que dans le PADD, occasion de recenser les risques, et de prendre par anticipation des mesures destinées à éviter leur survenance.

Parmi ces mesures figurent, notamment, les servitudes et les limitations de construction. L'inconstructibilité est un moyen de limiter les risques, et il appartient aux autorités locales d'adopter des dispositions en ce sens. L'expérience montre en effet que, sous la pression des constructeurs, quelquefois des candidats à l'accession à la propriété, ces autorités ont eu tendance, par le passé, à accorder un peu trop facilement des autorisations de construire dans des zones que l'on sait sujettes, par exemple, à inondations.

Les documents graphiques du PLU, qui ont valeur réglementaire, doivent faire apparaître les secteurs où « l'existence de risques naturels tels qu'inondations, incendies de forêts, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature » (art. R. 123-11 b) du code de l'urbanisme, *infra*, chapitre 12).

Cependant, l'échelon communal révèle ses limites, qui tiennent autant au territoire, assez souvent inadapté, qu'à la législation elle-même. Par ailleurs, si les autorités locales peuvent, par la voie du zonage, délimiter des zones N qui, *a priori*, constituent un outil de prévention par la limitation ou l'interdiction de constructions, en revanche les dispositions en vigueur ne permettent pas d'inclure dans le plan local d'urbanisme des règles de construction ayant ou se présentant comme ayant un caractère préventif.

Les juridictions administratives ont jugé à plusieurs reprises que si les documents locaux d'urbanisme peuvent comporter, par exemple dans les zones où des risques d'inondation sont prévisibles, il n'en

résulte pas que les règlements annexés à ces plans puissent imposer dans ces zones des règles de construction destinées à assurer la mise hors d'eau des bâtiments. L'inadéquation du cadre communal a conduit, depuis de nombreuses années déjà, à rechercher des solutions du côté du cadre intercommunal. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui ont une vocation intercommunale, comportent des objectifs relatifs à « la prévention des risques » (C. urb., art. R. 122-3 4° e). Mais l'importance croissante du niveau intercommunal montre également, par la même occasion, la relativisation du territoire : c'est un territoire construit, et plus un cadre qu'un territoire, un révélateur de l'insuffisance du territoire communal. D'où le recours à d'autres territoires, notamment au territoire qui est celui du préfet.

### **C. Plan communal de sauvegarde**

Le plan communal de sauvegarde, institué par l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile (désormais codifié à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure), regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Le plan communal complète les plans ORSEC de protection générale des populations. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions des articles L. 741-1 à L. 741-5.

## **II. Compétence des EPCI**

L'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure dispose dans son alinéa 3 qu'« un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées ». Cette possibilité d'établir un plan intercommunal de sauvegarde a été prévue par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Dans le cas d'un plan intercommunal de sauvegarde la procédure d'élaboration et de révision est mise en œuvre par le président de l'établissement public de coopération. À l'issue de son élaboration ou d'une révision, le plan intercommunal fait l'objet d'un arrêté pris par le président de l'EPCI à fiscalité propre et d'un arrêté pris par chacun des maires des communes concernées. Le plan intercommunal est transmis par le président de l'établissement public de coopération au préfet du département.

L'intervention éventuelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) répond à une double préoccupation. D'une part, du fait des transferts de compétences, et des transferts de moyens matériels et de moyens en personnels qui leur sont associés, les communes peuvent se trouver dans l'incapacité ou l'impossibilité de mettre en œuvre un plan communal de sauvegarde. Cela se vérifie notamment dans le cas de transferts dans le domaine de l'eau et de la voirie. Il est donc indispensable, dans ce cas, que l'établissement de coopération puisse « prendre le relais » et adopter un tel plan intercommunal. Du reste, cette possibilité ainsi reconnue aux EPCI s'inscrit dans la logique d'un renforcement constant, au fil du temps, des compétences de ces établissements et d'une perte corrélative par les communes de leurs compétences.

D'autre part, indépendamment des transferts opérés au profit des EPCI, ces derniers peuvent souhaiter venir en aide aux communes. Cette aide peut prendre plusieurs formes. Elle peut prendre la forme

classique de subventions destinées à financer l'élaboration du plan communal, elle peut également se manifester par une aide en conseil ou en prêt de personnel.

### III. Compétences du département

Hormis la politique départementale des espaces naturels sensibles, dont la vocation a récemment été élargie à la prévention des risques d'inondation, il n'existe pas de compétence directe du département en matière de risques naturels : ceci se conçoit facilement, car la vocation du département, confirmée à plusieurs reprises par le législateur, est plutôt une vocation sociale, avec des compétences en matière d'aide sociale et d'action sociale et des responsabilités en matière d'éducation (les collèges).

Mais, plus indirectement, il est possible de relever des responsabilités du département, qui tiennent notamment au fait qu'a été transféré au département le service d'incendie et de secours (le service départemental d'incendie et de secours, SDIS). Deux dispositions méritent d'être citées à cet égard.

La première disposition figure à l'article L. 1424-2 du CGCT relatif aux SDIS. Selon le deuxième alinéa de cet article les SDIS « concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence ».

La seconde disposition est l'article R. 1424-24 du CGCT relatif au service de santé et de secours médical du SDIS. Selon cet article le service de santé participe : « 3° Aux missions de prévision, de prévention et aux interventions du service d'incendie et de secours, dans les domaines des risques naturels et technologiques, notamment lorsque la présence de certaines matières peut présenter des risques pour les personnes, les biens ou l'environnement. »

Par ailleurs, rappelons que le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), s'il relève de la responsabilité du préfet, est établi dans le cadre départemental, ce qui ne peut pas ne pas concerner indirectement la collectivité départementale.

## Section 2

### Mesures prises et actions engagées

En raison du caractère particulièrement pertinent de ce risque naturel, nous envisageons ici les mesures propres à la prévention des inondations, qui s'appuie sur des actions réalisées en matière de prévision des crues, l'élaboration de plans de prévention des risques naturels d'inondation, de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, d'actions d'incitation à l'égard des collectivités territoriales. Qu'il s'agisse des unes ou des autres, ces actions relèvent au premier chef de l'État. Par ailleurs, celui-ci est également propriétaire de digues qui font partie du domaine public et, à ce titre, il doit supporter les dépenses afférentes à leur entretien et assumer la responsabilité éventuelle des dommages dont elles peuvent être à l'origine. Un certain nombre d'événements climatiques dramatiques (la tempête Xynthia, les crues du Var de 2010) ont conduit à l'adoption de plusieurs mesures, notamment dans la loi « Grenelle 2 ».

#### §1. Affirmation du partenariat

S'il existe un partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes, les développements qui précèdent montrent aussi clairement que les actions de toutes les personnes publiques doivent se conjuguer en vue d'une plus grande efficacité.

## **VI. Cas des communes non dotées d'un PLU opposable**

Lorsque la servitude intervient alors que le PLU (ou une carte communale) est à l'étude, non encore approuvé ou en cours de modification ou de révision, le préfet la porte à la connaissance de la commune. Lorsque la commune n'est pas dotée d'un tel document, c'est la publicité légale de la servitude, dans les termes prévus par les textes qui l'instituent, qui rend celle-ci opposable. Paradoxalement, la situation est donc beaucoup plus simple et moins sujette à insécurité juridique.

## **VII. Lien avec les autorisations d'urbanisme**

### **A. Consécration des SUPAUS dans les certificats d'urbanisme**

Les certificats d'urbanisme doivent indiquer « les limitations administratives au droit de propriété », c'est-à-dire entre autres les servitudes d'utilité publique.

Cela signifie que si une autorisation de construire est sollicitée dans le délai de validité du certificat et respecte les limitations administratives au droit de propriété applicables au terrain que celui-ci mentionne, seules ces limitations s'imposent : elles ne peuvent être remises en cause (voir *infra*, Certificat d'urbanisme).

Cette solution de l'intangibilité ne connaît que deux exceptions : les servitudes qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique. Elle est donc sans portée pour les documents identifiés comme SUPAUS par l'annexe à l'article R. 126-1, dont la majorité en application de procédures de prévention des risques naturels. Autrement dit, un certificat d'urbanisme qui ne fait pas mention d'un PPRNP (par exemple) n'est pas opposable à un refus de permis de construire fondé sur ce document<sup>(28)</sup>.

### **B. Prise en compte des SUPAUS par le permis de construire**

Les prescriptions accompagnant le permis de construire, s'il a pu être valablement délivré, doivent tenir compte des servitudes d'utilité publique opposables. Il est toutefois possible que l'autorité qui en instruit la demande instruisse également, au besoin d'office, des dérogations aux servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

Lorsqu'elles ne sont pas opposables, par défaut d'annexion, le permis qui les opposerait au permis serait illégal. Cette solution, qui ne fait que tirer les conséquences logiques de ce défaut d'annexion, est naturellement contestable : parce qu'elle peut avoir de graves conséquences sur les intérêts protégés par ces servitudes (autorisation de construire sur un terrain inconstructible au titre de la servitude, comme un PPRNP) ; mais aussi parce qu'elle peut conduire à engager la responsabilité de la personne publique au nom de laquelle l'autorisation a été délivrée, si un dommage en résulte.

Mais l'existence même de ces servitudes, même non opposables, peut leur faire produire des effets indirects, en intervenant à l'appui du recours aux dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme.

---

(28) La chose est certaine pour ce qui concerne un PPRNP approuvé et donc en vigueur, ce qui semble une hypothèse d'école compte tenu du délai de validité du certificat d'urbanisme. Elle ne l'est pas totalement pour un PPRNP dont il a été décidé l'application anticipée, notamment tant que le Conseil constitutionnel ne sera pas prononcé sur la constitutionnalité de ces dispositions : v. CE 6 juin 2014, Cne de Tarascon, req. n° 376807 QPC.

## Section 3

### Prise en compte des risques naturels par les documents d'urbanisme de droit commun

Nous envisageons ici la manière dont les documents d'urbanisme dits « de droit commun » – c'est-à-dire ceux qui ne sont pas spécifiques à une partie du territoire (Île-de-France, Corse, outre-mer) ni à certains espaces naturels particuliers (littoral ou montagne) – intègrent concrètement les risques naturels, soit directement parce que telle est l'une de leurs vocations (art. L. 121-1), soit par ricochet du fait de la hiérarchie des normes d'urbanisme et des rapports de conformité, de compatibilité, de prise en compte, etc.

Comme l'énonce François Priet, en matière de risques, « le droit de l'urbanisme n'a ni antériorité, ni monopole ; bien au contraire, c'est le droit de l'environnement qui joue le rôle de “législation dirigeante”, le droit de l'urbanisme ne jouant qu'un rôle suiveur, même si, assurément, le législateur n'a cessé de renforcer les liens entre les deux législations »<sup>(29)</sup>.

#### §1. Notion de « document d'urbanisme » et risques naturels

Si la nature juridique du PPRNP fait débat, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, c'est en partie à raison de l'imprécision de la notion de « document d'urbanisme ».

##### I. Absence de définition

Il est constant que, malgré son usage fréquent, la notion de « document d'urbanisme » ne bénéficie d'aucune définition législative ou réglementaire. Selon Henri Jacquot, le terme, qui « fait référence à un genre qui porte de nombreuses espèces » est apparu dans les années 1960 « en même temps que la diversification des documents de planification urbaine pour désigner par un terme générique l'ensemble de ces documents et en particulier les schémas prévisionnels et les plans d'urbanisme réglementaires »<sup>(30)</sup>. Elle est ainsi dépourvue, selon certains auteurs, de « toute valeur juridique »<sup>(31)</sup>.

Une telle désignation générique, pour prétendre à une catégorisation juridique, supposerait un régime commun, à tout le moins des caractéristiques communes précises. Il n'en est rien puisque la plupart des documents visés (plans ou schémas) obéissent à un régime propre qui en fixe le contenu, les modalités d'élaboration et les effets. Il ne s'agit donc pas d'une catégorie homogène, loin s'en faut. Mais les multiples références à ce concept, par le droit de l'urbanisme comme par d'autres branches comme le droit de l'environnement, contribuent à lui conférer une existence réelle, même si son usage est en régression : l'article L. 121-1 par exemple n'y fait plus référence, mais énumère directement les documents de planification auxquels il entend voir appliquer ses dispositions.

Pour autant, ces références à la notion de « document d'urbanisme » perdurent, parfois de manière extrapolée, par exemple dans l'expression « en dehors des zones couvertes par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu » (art. L. 111-1-5), utilisée à cinquante reprises par

(29) F. Priet, séminaire du GRIDAUH, « L'écriture du PLU », *Thème n° 9 : PLU et Risques*, 15 mars 2011, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>.

(30) H. Jacquot, in *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, dir. Y. Jégouzo, Le Moniteur, 2011.

(31) P. Merlin et F. Choay (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2009.

le code de l'urbanisme pour, finalement, ne désigner que les PSMV (plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés).

Pour ce qui concerne les risques naturels, quelques articles du code de l'environnement continuent également de se référer de manière imprécise aux « documents d'urbanisme ». Par exemple, l'article L. 563-2 dispose que « dans les zones de montagne, en l'absence de 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 modifications de milieu envisagées ».

Devant cette imprécision, nous examinerons la prise en compte des risques naturels par chaque catégorie de « document d'urbanisme » susceptible d'être concerné, au cas par cas (voir *infra* § 2).

## II. Approche jurisprudentielle

Quoique non précisément définie par le code lui-même, la notion de document d'urbanisme a été précisée peu à peu, notamment à travers la jurisprudence<sup>(32)</sup>. C'est à la faveur de l'une des difficultés rencontrées pour l'application de l'ancien article L. 600-3 (obligation de notification préalable des recours dirigés contre les « documents d'urbanisme », sans plus de précision) que le commissaire du gouvernement Jean-Claude Bonichot a proposé une première définition selon laquelle « l'expression “document d'urbanisme” utilisée par les auteurs de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme doit être entendue comme désignant les documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques et privées »<sup>(33)</sup>. Cette approche matérielle du concept à propos d'un « d'un programme d'aménagement d'ensemble » a été étendue par le juge administratif pour l'application de la loi Littoral aux SMVM (schémas de mise en valeur de la mer)<sup>(34)</sup>. Mais surtout elle l'a été, sans doute imprudemment, aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, à l'occasion d'un avis fort contesté<sup>(35)</sup>. Et, au grand dam de la doctrine, elle a même « contaminé des notions voisines » comme celle de dispositions d'urbanisme<sup>(36)</sup>.

Le juge s'est ravisé sur cette interprétation à partir de 2004<sup>(37)</sup> et la nouvelle rédaction de l'article R. 600-1 – qui avait été en substance le prétexte au développement de cette jurisprudence – par le décret du 5 janvier 2007 a mis fin au débat<sup>(38)</sup>.

(32) J.-P. Lebreton, « Document d'urbanisme, l'émergence d'une notion jurisprudentielle », *AFDU* 1998, GRIDAUH, Dalloz 1998, p. 33.

(33) CE avis, 17 janvier 1997, Assoc. de défense du site de l'environnement de Galluis, req n° 183.072 ; *BJDU* 1/1997, p. 58, concl J.-C. Bonichot.

(34) CE 7 juillet 1997, Mme Madaule et a., req. n° 170375.

(35) CE avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4, rue de la Poissonnerie, req. n° 236910, *AJDA* 2002, p. 177, note H. Jacquot.

(36) CE avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, req. n° 244634, *AJDA* 28 octobre 2002, p. 1080, note J.-P. Lebreton.

(37) À propos d'un parc naturel régional (CE 27 février 2004, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, req. n° 198124, *AJDA* 2004.1256, note J.-Ph. Brouant et Y. Jégouzo), puis à propos d'un schéma d'assainissement (CE avis, 26 octobre 2005, Assoc. déf. Qualité de la vie à Plan d'Aupe-Sainte Baume, req. n° 281877, *BJDU* 6/2005, p. 443, concl. Y. Aguila, obs. J.-Cl. Bonichot).

(38) Malgré une ultime décision, s'agissant du droit applicable antérieurement à la réforme de 2007 : CE 10 janvier 2011, Sté Prysmian Énergie câbles et systèmes France, req. n° 329239, à propos des servitudes pouvant être instituées autour d'une ICPE.

## §2. Prise en compte des risques naturels par les SCOT, les PLU et les cartes communales

Ayant une incidence territoriale, les risques naturels sont concernés par les servitudes d'urbanisme fixées en application des PLU, parce que la réalisation de ces risques est susceptible d'avoir des conséquences directes sur l'occupation de l'espace : soit que la survenance de l'aléa affecte l'intégrité des personnes et des biens, soit que certains modes d'occupation de l'espace contribuent à aggraver les conséquences d'un événement. La question est plus délicate concernant les documents d'urbanisme « prospectifs », dont les dispositions ne s'opposent pas toujours directement aux autorisations d'occupation des sols.

Dans l'état actuel du droit positif, le PLU constitue le territoire principal de la prévention des risques naturels. Ce constat ne dispense pas d'envisager les rôles complémentaires joués par d'autres documents d'urbanisme, à une échelle probablement plus appropriée.

### I. Prise en compte des risques naturels par le SCOT

Si l'échelle du territoire de la commune pour l'élaboration des PPRNP n'est globalement pas satisfaisante, le SCOT concerne un territoire plus adapté à la prise en compte des risques naturels, même si l'on peut attendre beaucoup plus des PLU intercommunaux lorsqu'ils seront généralisés. Toute l'ambiguïté réside dans l'alternative du choix entre pertinence de l'outil et pertinence du territoire.

Force est de constater que les obligations de prise en compte des risques naturels sont plus explicites pour les PLU que pour les SCOT. En effet, selon l'article L. 122-1-13 du code de l'urbanisme créé par la loi du 12 juillet 2010, « lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation, mentionné à l'article L. 566-7 du code de l'environnement, est approuvé, les schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales définis par ce plan. Les schémas de cohérence territoriale doivent également être compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation définies en application des 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du même article L. 566-7 ». Cet article vise le seul risque d'inondation, le plus fréquent, et la compatibilité du SCOT avec le PGRI (*infra*, chapitre 14) : il prévient une éventuelle contradiction entre ce PGRI et le SDAGE, qui s'efface devant lui. Mais les autres risques naturels ne sont guère envisagés.

Seules les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme sont plus explicites à cet égard : le document d'orientation des schémas de cohérence territoriale précise (C. urb., art. R. 122-3, 4<sup>o</sup>) que doivent être pris en compte « les objectifs relatifs [...] e) à la prévention des risques »<sup>(41)</sup>.

L'objectif est bien présent, mais les modalités se concentrent sur le risque d'inondation et ignorent, le plus souvent les autres risques naturels tels que, par exemple, les incendies de forêt ou les mouvements de terrain.

### II. Prise en compte des risques naturels par le PLU

Nous envisageons ici la prise en compte par le PLU des risques naturels telle qu'elle est rendue obligatoire par l'article L. 121-1, en tant que finalité de ce document d'urbanisme local et non pas à raison de l'intégration de SUPAUS, tel que le plan de prévention des risques naturels majeurs, telle que nous l'avons envisagée *supra*.

---

(41) Voir 23 janvier, *AJDA* 2012, p. 6, « Nouvelle réforme des procédures de gestion des documents d'urbanisme ».

Au plan formel, le PLU comporte un certain nombre d'éléments énoncés par l'article L. 123-1 dans sa rédaction issue de la loi Grenelle 2 : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes. Et « chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques ».

Certains aspects ont d'ores et déjà fait l'objet d'une appréciation jurisprudentielle à laquelle nous nous référons. Mais la loi Grenelle 2 a enrichi le contenu des orientations d'aménagement qui deviennent des orientations d'aménagement « et de programmation », et doivent se retrouver dans tous les dossiers de PLU. Les documents graphiques peuvent désormais accompagner chacun des éléments du PLU, ce qui ne constitue pas le moindre des risques juridiques...

Tous les éléments du PLU ne présentent pas le même intérêt du point de vue de la prise en compte des risques naturels. Par exemple, ce n'est pas dans les OAP – du reste facultatives dans les PLU communaux – que l'on trouvera matière à prévention des risques naturels.

En revanche, le PADD contraint les communes et les EPCI à concevoir un véritable projet pour le territoire couvert par le PLU : cela ne saurait se faire sans considération de l'existence de risques naturels, notamment parce qu'il s'appuie sur le diagnostic du rapport de présentation.

Établis à l'échelle de la commune, les plans locaux d'urbanisme, doivent délimiter des zones accompagnées d'un règlement et dont les documents graphiques font apparaître (C. urb., art. R. 123-11, b) « les secteurs où [...] l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, 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 ». On notera que les objectifs des zones N des PLU ne coïncident pas exactement à ceux des anciennes zones ND des POS : il est fait référence aux risques naturels et à leur prise en compte quelle que soit la zone à laquelle ces secteurs appartiennent. Et l'existence d'un risque de coulées de boue ne peut justifier à lui seul un classement en zone N, quand bien même plusieurs phénomènes d'inondations se sont déjà produits dans le secteur concerné et ont fait l'objet d'un arrêté catastrophe naturelle<sup>(42)</sup>.

Le juge exerce sur ce zonage un contrôle souvent rigoureux. Par exemple, il considère que « le moyen tiré de ce que le rapport de présentation est insuffisant en tant qu'il concerne la zone AUL de Combe Chaillit, dès lors que ni le corps de ce rapport, ni l'étude particulière qui lui est annexée, n'exposent les conditions de prise en compte du risque de glissement de terrain, apparaît également de nature à justifier l'annulation de la délibération litigieuse, en tant qu'elle crée ladite zone AUL »<sup>(43)</sup>. Dans la même affaire, il va plus loin concernant le règlement applicable à la zone : « le moyen tiré de ce que la création de la zone AUL de Combe Chaillit est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le règlement permet, outre toute installation de camping-caravaning et d'habitations légères de loisirs, toute construction à vocation sportive et de loisirs et toute extension des bâtiments extérieurs sans limitation de hauteur et sans fixation de coefficient d'occupation des sols ou d'emprise au sol alors que le secteur est soumis à un risque de glissement de terrain et est placé, pour partie, dans le périmètre de protection d'un monument inscrit où la création de terrains de camping-caravaning est sauf dérogation, proscrit par les dispositions de l'article R. 443-9 du code de l'urbanisme, apparaît

(42) CAA Nancy 23 janvier 2014, M. A., req. n° 03NC00298, *Dr. envir.* 2014 ; n° 223, p. 175.

(43) CAA Lyon, 22 février 2011, Assoc. pour la défense et la conservation du cadre de vie des cotarins, req. n° 09LY01616.

également de nature à justifier l'annulation de la délibération litigieuse en tant qu'elle crée ladite zone AUL ».

Le juge administratif, saisi de la légalité du zonage, vérifie également sa pertinence au regard des erreurs de report dues à des différences d'échelles entre le PPR et le PLU : « Il ressort de la comparaison entre l'extrait du plan de prévention des risques d'inondation de la zone de Poretta et le plan de zonage de la parcelle que seule une petite partie ouest de la parcelle est classée par le plan de prévention du risque dans le bassin versant de l'Osu ; la commune admet que les auteurs du plan local d'urbanisme ont utilisé par facilité le plan cadastral pour délimiter cette zone inondable et ont ainsi classé l'intégralité de toutes les parcelles riveraines de l'Osu en zone Nri ; la commune reconnaît dans ses écritures que ce classement résulte d'une erreur de reproduction graphique due à une différence d'échelle lors de la superposition du plan local d'urbanisme et du plan de prévention des risques ; ainsi, Mme B veuve A est fondée à soutenir que le classement de l'intégralité de sa parcelle en zone inondable est entaché d'une erreur d'appréciation. »<sup>(44)</sup>

### Texte officiel

#### C. urb., article L. 123-1-10

« Le plan local d'urbanisme doit également, s'il y a lieu, être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation<sup>(45)</sup> pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7, lorsque ces plans sont approuvés ».

Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés au premier alinéa du présent article.

Dans ce cas, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 123-1-9 du présent code, le plan local d'urbanisme n'a pas à être compatible avec les orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations définies par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

Le juge administratif sanctionne l'absence de prise en compte par le règlement du PLU des objectifs fixés par son PADD : il contrôle la cohérence entre les orientations du PADD, le règlement et les documents graphiques

### Jurisprudence

#### TA Rennes, 12 mai 2011, Assoc. pour la protection et la promotion de la côte des légendes, req. n° 070559

« Considérant, que le projet d'aménagement et de développement durable prévoit parmi les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement la protection des vallées et de leurs zones humides, qu'il mentionne comme objectifs et moyens de cette protection "l'interdiction de construction, des affouillements, exhaussements et drainage dans les vallées et les vallons (sauf exceptions comme par exemple les bassins de rétention des eaux pluviales)" ; que le règlement définit la zone Nv comme couvrant les vallées et vallons à protéger ; qu'aux termes de l'article N.1 relatif aux occupations et utilisations du sol interdites dans la zone N : "[...] – Les installations et travaux divers visés à l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme à l'exception de ceux liés aux modes d'occupations et d'utilisations du sol admises dans la zone" ; que l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, relatif aux installations et travaux subordonnés à l'obtention d'une autorisation préalable, désigne notamment comme subordonnés à l'obtention d'une telle autorisation, les aires de stationnement ouvertes

---

(44) CAA Marseille, 9 décembre 2010, Mme Martine B veuve A, req. n° MA 08MA05270.

(45) Voir *infra*, chapitre 14, section 2, PGRI.

au public et les dépôts de véhicules lorsqu'ils sont susceptibles de contenir au moins dix unités et les affouillements et exhaussements du sol dont la superficie est supérieure à 100 mètres carrés et dont la hauteur ou la profondeur excède deux mètres ; que contrairement aux allégations de la commune, il ne ressort pas des dispositions précitées de l'article N.1 que le renvoi à l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme doive s'entendre comme interdisant en zone N tout type de stationnement, d'affouillement et d'exhaussement ; qu'aucune autre disposition du règlement spécifique à la zone Nv ne définit les occupations et utilisations du sol interdites dans cette zone ; que par suite, en ne fixant pas dans la zone Nv une règle générale d'interdiction de toute aire de stationnement ou de dépôt de véhicules quelle qu'en soit la capacité d'accueil, et de tout affouillement et exhaussement du sol sans considération de superficie ou de hauteur, conformément aux objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durable relatifs à la protection des vallées, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu les dispositions précitées de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. »

*Dr. envir.* décembre 2011, n° 196, p. 358, note Raymond Léost.

### III. Prise en compte des risques naturels par la carte communale

La carte communale est une « technique de planification simplifiée permettant de définir la vocation des différents secteurs d'une commune [...] et, en fonction de ces orientations et du projet de la commune, de préciser préalablement dans quel sens seront interprétées les dispositions permissives du RNU »<sup>(46)</sup>. Yves Jegouzo considère que « la carte communale est un document d'urbanisme simplifié organisant le territoire d'une commune et son développement en définissant les modalités dans lesquelles s'y applique la réglementation nationale d'urbanisme »<sup>(47)</sup>. Mais contrairement aux PLU, les cartes communales ne comportent pas de règlement. Le règlement national d'urbanisme continue de s'appliquer aux territoires qu'elles couvrent, la carte communale précisant simplement les modalités d'application de ces règles générales d'urbanisme sur le territoire.

La doctrine a considéré, assez unanimement que, avec la loi SRU, « la carte communale acquiert un véritable statut de document d'urbanisme et pourra fixer les zones constructibles de la commune sans que la règle de la constructibilité limitée (art. L. 111-1-2) s'applique »<sup>(48)</sup>. Les auteurs s'appuient notamment sur une réponse à une question parlementaire<sup>(49)</sup> : « La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains donne aux cartes communales le statut d'un véritable document d'urbanisme, approuvé conjointement par le conseil municipal et le préfet, après enquête publique. Les cartes communales pourront, comme les plans locaux d'urbanisme, fixer les zones constructibles de la commune sans que la règle de "constructibilité limitée" de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme s'applique. Les permis de construire seront délivrés sur le fondement des règles générales d'urbanisme. »

Telle n'est pas exactement l'analyse retenue par le Conseil d'État qui considère que les cartes communales ne sauraient être qualifiées de « document d'urbanisme » : « En relevant que la carte communale du territoire de la commune de Salérans, approuvée par le conseil municipal et le préfet, constituait un document d'urbanisme au sens de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme et rendait inapplicables dans la commune les dispositions de l'article R. 111-18 du même code relatives à l'implantation des constructions, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit. »<sup>(50)</sup> Cela revient à dire que la nature de « document d'urbanisme » des cartes communales, bien que visée par

(46) Y. Jegouzo (dir.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, 2<sup>e</sup> éd., Le Moniteur, 2013.

(47) *Op.cit.* Environ 7 000 communes en France sont concernées : 4 218 cartes communales étaient approuvées en 2009, et le nombre de cartes en cours d'élaboration (1 743) est assez proche de celui des PLU (2 221).

(48) Voir commentaire ss. art. L. 124-1, *Code de l'urbanisme*, Dalloz 2014.

(49) Voir Rép. min. : *JO Sénat* 13 septembre 2001, 2990 ; *BJDU* 2001, 389.

(50) CE 13 juillet 2011, MEDDTL c/ Guilleux, req. n° 335066, *AJDA* 2011.1468 – Voir aussi CE 20 mars 2013, MEDDTL, req. n° 349807, *AJDA* 2013.661.

les exceptions du a) de l'article R. 111-1, n'exclut pas l'application des règles générales d'urbanisme qui ne sont pas d'ordre public – qui cèdent le pas, en théorie, aux règles fixées par lesdits documents d'urbanisme.

### Texte officiel

#### **C. urb., art. L. 124-1**

« Les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1. »

#### **C. urb. art. L. 124-2**

« Les cartes communales respectent les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1.

Elles délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de (L. n° 2003-590 du 2 juillet 2003, art. 34-III) "l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de" l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs (L. n° 2010-874 du 27 juillet 2010, art. 51-III-8°) "dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages", à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles. [...] »

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, art. 133-II-1° a ajouté : « La carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Elle est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »

Avant la modification introduite par la loi ALUR, le juge administratif a pu considérer qu'aux termes du « premier alinéa de l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction applicable à la date des décisions litigieuses : "Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les documents relatifs au schéma départemental des carrières prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du centre régional de la propriété forestière. Il en va de même en cas de révision ou de modification de ces documents" ; que les cartes communales ne constituent pas, au sens de ces dispositions, des documents d'urbanisme tenant lieu de plans d'occupation des sols ; qu'ainsi, en jugeant que les décisions litigieuses avaient été prises en violation des dispositions de l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ». Et selon une décision rendue plus récemment par la cour administrative d'appel de Nantes<sup>(51)</sup> : « il résulte de ces dispositions combinées que si les cartes communales sont des documents d'urbanisme, elles ne tiennent pas lieu, au sens de l'article L. 112-3 précité du code rural et de la pêche maritime, de plan local d'urbanisme ; que par suite, en s'abstenant de consulter la chambre d'agriculture préalablement à l'approbation de la délibération contestée, alors même que la carte communale de La Cour Marigny emporte une réduction des espaces agricoles, la commune n'a pas commis d'erreur de droit ». La chose est désormais entendue.

On n'est finalement pas très loin des anciennes MARNU... C'est la loi SRU qui a fait des cartes communales des documents d'urbanisme à part entière : les recours dirigés contre leur approbation devaient faire l'objet d'une notification préalable à l'auteur de la décision conformément à l'ancien

---

(51) Voir CAA Nantes, 28 septembre 2012, MEDD, req. n° 11NT01025, *Dr. envir.* 2013, n° 209, p. 51.

article R. 600-1 du code de l'urbanisme<sup>(52)</sup>. Leur structure est comparable à celles des autres documents d'urbanisme : un rapport de présentation, des documents graphiques et une notice explicative précisant les règles applicables. Mais elles ne comprennent pas de règlement.

Les cartes communales ne se voient pas assigner de mission particulière en matière de prévention des risques naturels par cet article. C'est au titre de l'article L. 121-1 que, tout comme les SCOT et les PLU, elles doivent déterminer « les conditions permettant d'assurer [...] la prévention des risques naturels prévisibles [...] »<sup>(53)</sup>. Leurs documents graphiques, qui en sont la composante essentielle, « peuvent préciser qu'un secteur est réservé à l'implantation d'activités, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées »<sup>(54)</sup>. Une carte communale peut ainsi décider de ne pas ouvrir à l'urbanisation des terrains dont l'urbanisation serait susceptible d'augmenter l'exposition aux risques naturels, quels qu'ils soient<sup>(55)</sup>.

Le juge administratif s'assure que la carte communale comporte l'ensemble des pièces requises et que les études sont sérieuses et précises. Tel est le cas lorsque le rapport de présentation fait précisément référence à un PPRNP et aux obligations qui en résultent en termes de constructibilité pour la délimitation des zones<sup>(56)</sup>. Il en est de même lorsque le rapport de présentation contient une étude des zones inondables<sup>(57)</sup>. En revanche, ce document n'a pas forcément à signaler les risques naturels qui ne sont pas significatifs comme ce peut être le cas d'une marnière anciennement en activité sur le territoire, mais qui a fait depuis l'objet de mesures de comblement et de remise en état<sup>(58)</sup>.

Par ailleurs, les cartes communales « délimitent, s'il y a lieu, les secteurs dans lesquels la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre n'est pas autorisée », par exception à la règle posée par l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme.

En pratique, c'est essentiellement par application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (RNU, d'ordre public) que, sur un territoire couvert par une carte communale, sera assurée la prévention des risques naturels.

#### **IV. Prise en compte des risques naturels par les directives territoriales d'aménagement**

La nature de certains documents de planification est plus incertaine, qu'ils soient ou non inclus au code de l'urbanisme. Si les DTA étaient, avant la réforme de la loi Grenelle 2, et de manière certaine, des documents d'urbanisme, s'inscrivant dans un rapport de compatibilité et d'opposabilité, le sort des DTADD qui leur succèdent est plus incertain. La même question peut se poser au regard des « documents stratégiques de façade ».

(52) Certes, cette obligation a disparu, mais au moins une décision conforte l'interprétation selon laquelle, au regard de cet article modifié, les cartes communales sont bien des documents d'urbanisme : CAA Nancy, 8 novembre 2007, M. Bernard X., req. n° 06NC00702.

(53) Voir CAA Nancy, 14 mars 2011, SARL SCTI, req. n° 10NC00227.

(54) C. urb., art. R. 124-3.

(55) Voir par exemple pour une application aux risques d'inondation par ruissellement vers les secteurs situés en contrebas : CAA Nancy, 10 juin 2010, M. Robert A., req. n° 09NC01044 – CAA Douai, 25 octobre 2011, Cne de Laniscourt, req. n° 10DA01675.

(56) CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, M. André X, req. n° 06BX02600.

(57) CAA Douai, 29 mars 2007, M. André Y., req. n° 06DA01252.

(58) Même arrêt.

Depuis la substitution des DTADD aux anciennes DTA, et bien que les premières soient appelées à se substituer aux secondes, le contexte juridique de ces documents a totalement changé. Les premières étaient des documents d'urbanisme à part entière et produisaient des effets juridiques à ce titre, puisqu'elles étaient opposables aux autorisations individuelles d'occupation des sols. Ce n'est pas le cas des secondes, et en ce sens les DTADD n'intéressent guère la prévention des risques naturels.

#### Texte officiel

##### C. urb., art. L. 113-4

« Pendant un délai de douze ans suivant la publication de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables, l'autorité administrative peut qualifier de projet d'intérêt général, après avis des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, dans les conditions définies par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 121-9, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive territoriale d'aménagement et de développement durables. »

### §3. Possibilité pour le préfet de s'opposer à l'entrée en vigueur des SCOT et des PLU pour insuffisante prise en compte des risques naturels

Le rôle de l'État pour faire respecter les règles supra-locales a été notablement renforcé à la faveur de la loi ENE, faisant du préfet le garant des politiques d'urbanisme locales. L'article L. 122-11 pour les SCOT et l'article L. 123-12 pour les PLU permettent au préfet de demander – voire d'exiger – des modifications et, ce faisant, de bloquer l'entrée en vigueur de ces documents, dans un certain nombre de cas énumérés et complétés par la loi.

Lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCOT, le PLU approuvé et publié ne devient pas exécutoire *de facto* : il ne le devient qu'un mois après sa transmission au préfet. Ainsi en décide l'article L. 123-12, qui ajoute un certain nombre de cas dans lesquels le préfet peut rendre ses dispositions inopposables : certains intéressent la prévention des risques naturels, même si elle n'est pas nommément citée.

#### Texte officiel

##### C. urb., art. L. 122-11 (extraits)

« [...] La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci [...] compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, sont contraires à un projet d'intérêt général, [...] le schéma de cohérence territoriale est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées. »

##### C. urb., art. L. 123-12 (extraits)

« Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, l'acte publié approuvant le plan local d'urbanisme [...] ne devient exécutoire qu'après l'intervention des modifications demandées par le préfet lorsque celui-ci, dans le délai d'un mois [...], notifie par lettre motivée à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan, lorsque les dispositions de celui-ci :

[...]

b) Compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ;

[...]

c) Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

[...]

d) Sont de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement maintenue en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée, d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement [...] »

# Table des matières

Remerciements .....	5
Sommaire .....	7
Préface .....	9

## Partie 1 13

### **Histoire(s), culture(s) et vocabulaire(s) des risques naturels**

<b>Chapitre 1</b>	<b>Les risques naturels dans l'histoire de la Terre et de l'humanité</b> .....	15
<b>Section 1</b>	<b>Expressions mythologiques et religieuses, légendes</b> .....	16
	§1. Le Déluge et son universalité .....	17
	§2. Les autres mythes de la Bible .....	19
	I. Sodome et Gomorrhe .....	19
	II. Les dix plaies d'Égypte .....	20
	III. La traversée de la mer Rouge .....	22
	IV. L'Apocalypse .....	22
	§3. Mythe de la Grèce antique : un continent disparu .....	23
	§4. Autres mythes et légendes .....	23
<b>Section 2</b>	<b>Manifestations historiques</b> .....	24
	§1. Éruptions volcaniques célèbres .....	25
	§2. Autres mouvements de la terre .....	26
	§3. Un risque « contemporain » : les avalanches .....	29
	§4. Inondations et raz-de-marée, tsunamis .....	29
	§5. Grands incendies de forêt .....	30
	§6. Des risques étrangers à l'homme, et dont on ne saurait se prémunir : météorites et autres phénomènes célestes .....	31
	§7. Des risques naturels probablement « accrus » par leur médiatisation .....	32
<b>Section 3</b>	<b>Repères historiques</b> .....	34
<b>Section 4</b>	<b>« Culture du risque »</b> .....	39

<b>Chapitre 2</b>	<b>Perception des événements naturels dans la littérature et les arts</b> .....	39
	§1. Consistance .....	40
	§2. Renouveau de la culture du risque.....	44
<b>Section 1</b>	<b>Les risques dans l'expression artistique</b> .....	46
	§1. Littérature .....	46
	I. Voltaire et Rousseau .....	46
	II. Saint-Simon .....	47
	III. Victor Hugo .....	48
	IV. Jules Verne .....	49
	V. Le double témoignage de Paul Claudel, diplomate et écrivain.....	53
	VI. Autres témoins littéraires des risques naturels .....	54
	VII. Des approches littéraires d'inspiration scientifique .....	55
	VIII. La science-fiction .....	57
	§2. Autres expressions artistiques.....	58
	I. Peinture, fresques et mosaïques .....	58
	A. Une source d'inspiration omniprésente et éternelle : le Déluge .....	59
	B. Éruptions : le cas particulier de la représentation du Vésuve .....	62
	II. Musique .....	64
	III. Bande dessinée .....	65
	IV. Cinéma .....	66
<b>Chapitre 3</b>	<b>Vocabulaire des risques naturels</b> .....	69
<b>Section 1</b>	<b>Vocabulaire scientifique et technique</b> .....	69
<b>Section 2</b>	<b>Vocabulaire du droit et de la pratique administrative</b> .....	80
	§1. Calamités et autres fléaux .....	81
	§2. Aléa .....	82
	§3. Enjeu .....	83
	§4. Risque majeur .....	83
	§5. Vulnérabilité.....	84
<b>Partie 2</b>		89

## Sources du droit des risques naturels

<b>Chapitre 4</b>	<b>Sources constitutionnelles du droit des risques naturels</b> .....	91
<b>Section 1</b>	<b>Principe constitutionnel de solidarité</b> .....	91
	§1. Notion de calamité.....	92
	I. Reconnaissance progressive et hésitante de la notion de calamité en droit...	92
	II. Consécration ambiguë de la « réparabilité » en 1946 .....	93

	§2. Portée du principe et évolution .....	94
<b>Section 2</b>	<b>Principes de la Charte de l'environnement intéressant les risques naturels</b> ....	95
	§1. Les principes consacrés par la Charte et leur portée .....	96
	§2. Identification et contenu des principes généraux du droit de l'environnement applicables en matière de risques naturels .....	100
	I. Principe de prévention .....	100
	II. Principe de précaution .....	102
	III. Principe d'information .....	103
	IV. Principe de participation .....	104
	V. Principe de conciliation .....	106
	VI. Principe de responsabilité .....	110
<b>Chapitre 5</b>	<b>Sources tirées de la Convention européenne des droits de l'homme</b> .....	111
<b>Section 1</b>	<b>Du silence des textes à une jurisprudence audacieuse</b> .....	111
<b>Section 2</b>	<b>Risques naturels : un champ rarement invoqué</b> .....	113
	§1. Affaire Murillo Saldias et autres .....	114
	§2. Affaire Boudaïeva .....	115
<b>Section 3</b>	<b>Risques naturels et droit à la vie et à l'intégrité physique</b> .....	116
<b>Section 4</b>	<b>Respect de la vie privée et familiale, respect du domicile et risques naturels</b> .....	117
<b>Section 5</b>	<b>Protection des biens et risques naturels</b> .....	118
<b>Section 6</b>	<b>Garantie du droit à l'information et risques naturels</b> .....	119
<b>Section 7</b>	<b>Droit d'accès à la justice et autres recours</b> .....	121
<b>Chapitre 6</b>	<b>Sources législatives internes</b> .....	125
<b>Section 1</b>	<b>Prémices du droit moderne des risques naturels</b> .....	125
	§1. Prémices de l'intervention législative .....	125
	I. Tradition législative de secours .....	126
	II. Fondement de l'intervention législative .....	126
	III. Définition des calamités publiques .....	127
	§2. Une intervention législative refondatrice .....	128
	I. Première intervention législative de 1982 : réparation des dommages .....	128
	II. Une nécessité impérieuse avec la loi de 1987 : prévention des événements censée limiter le coût de la réparation .....	129
<b>Section 2</b>	<b>Sources législatives actuelles</b> .....	130
	§1. Une refondation intégrale du droit des risques naturels : 1995 .....	130
	§2. Une succession de normes « réactives » à l'événement .....	130
	§3. Une codification incomplète et éclatée des risques naturels .....	132

I. Contexte général de la codification .....	132
A. Bref historique de la codification.....	132
B. Les principes de la codification.....	134
1. La codification à droit constant.....	134
2. Système du « code pilote » et du « code suiveur » .....	135
3. Nécessité de la codification .....	136
4. Présentation des codes.....	137
5. Évolution des codes.....	138
II. Codification des dispositions concernant les risques naturels .....	138
A. Code de l'environnement.....	139
B. Autres codes concernés.....	141

## Partie 3

145

### Information sur les risques naturels

<b>Chapitre 7</b>	<b>Principes du droit d'accès à l'information et du droit à la participation .....</b>	<b>147</b>
<b>Section 1</b>	<b>Origine(s) et dispositions communes .....</b>	<b>149</b>
	§1. Deux principes en droit interne : définitions et contenus.....	150
	§2. Champ d'application du droit d'accès à l'information .....	153
	§3. Champ d'application du principe de participation.....	155
	§4. Modalités de mise en œuvre des principes par les procédures de droit commun : dispositions supplétives.....	156
	I. Procédure de portée générale applicable aux risques naturels : accès aux documents administratifs.....	156
	II. Modalités communes de mise en œuvre du droit à l'information et à la participation en droit de l'environnement.....	157
	A. Débat public et concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.....	158
	B. Enquête publique .....	158
	C. Mise à disposition du public.....	159
<b>Section 2</b>	<b>Dispositions spécifiques aux risques naturels pour la mise en œuvre du droit d'accès à l'information et du principe de participation .....</b>	<b>159</b>
	§1. Origines et évolution du droit à l'information en matière de risques naturels.....	159
	§2. Partage de compétences entre catégories d'acteurs.....	161
	§3. Gratuité de la transmission d'informations par l'État et ses établissements publics....	162
<b>Chapitre 8</b>	<b>Collecte et diffusion des informations sur les risques naturels par les acteurs publics.....</b>	<b>163</b>
<b>Section 1</b>	<b>Cartographies informatives spécifiques à certains risques naturels .....</b>	<b>164</b>
	§1. Cartographie nationale des risques sismiques et volcaniques.....	164
	I. Zonage « sismique ».....	164
	II. Zonage « volcanique » .....	166

	<b>§2. Cartographies locales</b> .....	167
	I. Cartographies locales existantes .....	167
	A. Cartographies des risques d'origine météorologique .....	167
	1. Carte de localisation des phénomènes d'avalanche (CLPA).....	167
	2. Atlas des Zones Inondables (AZI).....	167
	B. Cartographies des risques d'origine géologique.....	169
	1. Cartes de retrait-gonflement des argiles.....	169
	2. Cartographies des effondrements de cavités souterraines ou marnières .....	170
	C. Un accès à l'information cartographique facilité par « cartorisque » .....	171
	II. Portée juridique de l'information cartographique.....	171
	A. Obligation de prise en compte de l'information cartographique par les personnes privées .....	171
	B. Obligation de prise en compte de l'information cartographique par le maire .....	172
	1. Dans la mise en œuvre du droit de l'urbanisme .....	173
	2. Dans l'usage des pouvoirs de police.....	175
	<b>§3. Portée informative de l'évaluation en matière d'inondations (EPRI)</b> .....	176
	I. Objectifs.....	176
	II. Méthode et mise en œuvre.....	177
	III. Principaux résultats de l'EPRI .....	178
	A. EPRI des districts hydrographiques.....	178
	B. EPRI nationale .....	179
<b>Section 2</b>	<b>Dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) : une synthèse départementale de l'information disponible</b> .....	180
	§1. Champ d'application du DDRM .....	180
	§2. Élaboration du DDRM.....	181
	§3. Contenu du DDRM.....	181
	§4. Effets du DDRM .....	181
<b>Section 3</b>	<b>Information locale dans le cadre des pouvoirs du maire</b> .....	182
	§1. Dossier communal d'information des populations sur les risques majeurs (DICRIM) ..	182
	§2. Organisation des modalités d'affichage des consignes de sécurité .....	183
	§3. Inventaire et apposition des repères de crue et de submersion marine.....	184
	§4. Organisation de réunions publiques .....	186
<b>Chapitre 9</b>	<b>Collecte et diffusion des informations sur les risques naturels par les acteurs privés</b> .....	187
<b>Section 1</b>	<b>Information à l'occasion d'une transaction immobilière</b> .....	188
	§1. Obligation d'information au titre de la garantie des vices cachés (C. civ., art. 1641) et dol (C. civ., art. 1116).....	188
	I. Théorie des vices cachés et application aux risques naturels.....	188
	A. Mise en œuvre de la garantie des vices cachés.....	189
	1. Nature du vice.....	189
	a. Gravité du vice caché.....	190
	b. Antériorité du vice à la vente.....	191

	2. Délai pour agir en garantie .....	191
	B. Moyens d'exonération du vendeur.....	192
	1. Clauses limitant la garantie due par le vendeur .....	192
	2. Force majeure.....	193
	II. Réticence et manœuvres dolosives (C. civ., art. 1116).....	194
	A. Éléments constitutifs .....	194
	B. Preuve du dol .....	195
	C. Sanctions .....	196
	<b>§2. Obligation d'informer par un état des risques naturels et technologiques (ERNT) et déclaration de sinistres antérieurs indemnisés (C. env., art. L. 125-5).....</b>	<b>196</b>
	I. Obligation d'information par un état des risques naturels et technologiques (ERNT).....	197
	A. Champ d'application de l'ERNT.....	197
	1. Transactions concernées.....	197
	2. Communes concernées.....	198
	B. Contenu et forme de l'ERNT .....	199
	C. Forme de l'ERNT .....	200
	D. Sanction du non-respect de l'obligation d'informer sur les risques naturels et technologiques.....	202
	II. Information sur l'indemnisation de sinistres antérieurs (C. env., art. L. 125-5, IV).....	204
	A. Champ d'application de l'information sur les sinistres .....	204
	B. Contenu de l'information sur les sinistres .....	204
	C. Sanction .....	204
<b>Section 2</b>	<b>Informations relatives aux risques dans certains sites « sensibles » .....</b>	<b>205</b>
	<b>§1. Cas des cavités souterraines et des marnières.....</b>	<b>206</b>
	I. Origine de l'obligation de signalement et de recensement.....	206
	II. Mise en œuvre de l'obligation de signalement et de recensement .....	206
	<b>§2. Cas des terrains de camping situés dans les zones à risques.....</b>	<b>207</b>
	I. Campings concernés par le dispositif d'information des occupants.....	208
	II. Mise en œuvre du dispositif d'information des occupants de terrains de camping.....	209
	A. Définition des prescriptions d'information des occupants des terrains de camping.....	209
	B. Contenu et forme des prescriptions d'information des occupants des terrains de camping .....	210
	C. Sanctions en cas de non-respect des prescriptions d'information des occupants des terrains de camping .....	211
<b>Chapitre 10</b>	<b>De la surveillance à la prévision.....</b>	<b>213</b>
<b>Section 1</b>	<b>Prévision des phénomènes naturels d'origine météorologique.....</b>	<b>216</b>
	<b>§1. Organisation de l'observation scientifique.....</b>	<b>217</b>
	I. Organisation météorologique mondiale.....	217
	II. Météorologie nationale (Météo-France) .....	219

	<b>§2. Carte de vigilance météorologique</b> .....	221
	I. Historique .....	223
	II. Contenu .....	224
	<b>§3. Prévision des crues</b> .....	225
	I. Réforme de l'organisation institutionnelle de la prévision des crues.....	227
	A. Cadre général déterminé par les schémas directeurs de prévision des crues (SDPC) .....	227
	B. Refonte des missions et objectifs des services d'annonce des crues : services de prévision des crues (SPC).....	228
	C. Coordination opérationnelle, scientifique et technique de la prévision des crues et de l'hydrométrie au plan national : Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI).....	230
	II. Carte « vigilance crues » ou « vigicrues » .....	231
<b>Section 2</b>	<b>Prévision des phénomènes naturels d'origine géologique</b> .....	231
	<b>§1. Séismes et mouvements de terrains</b> .....	232
	I. Question de la prévisibilité des séismes .....	232
	II. Prévision des mouvements de terrains .....	235
	<b>§2. Prévisibilité des éruptions volcaniques</b> .....	235
<b>Section 3</b>	<b>Effets de la prévision</b> .....	236
	<b>§1. Incertitude scientifique de la prévision</b> .....	236
	I. Consistance de l'obligation de prévision .....	236
	II. Incertitude scientifique et obligation de prévoir .....	237
	III. Urgence de la décision et controverse scientifique .....	238
	<b>§2. Liens entre la prévision et la prévention</b> .....	239
<b>Partie 4</b>		243
	<b>Prévention des risques naturels</b>	
<b>Chapitre 11</b>	<b>Principes du droit de la prévention des risques naturels</b> .....	245
<b>Section 1</b>	<b>Évolution du rôle des différentes personnes publiques</b> .....	246
	<b>§1. Détermination de la politique de prévention des risques naturels</b> .....	246
	I. Des principes communs d'intervention.....	246
	II. Politique de prévention en lien avec d'autres politiques .....	246
	<b>§2. Compétence principale de l'État</b> .....	247
	I. Étendue des compétences de l'État .....	247
	A. Intervention liée à l'histoire .....	247
	B. Valorisation du territoire national .....	249
	II. Structures administratives de la prévention.....	250
	A. Structures administratives centrales.....	250
	B. Structures administratives de l'État à l'échelon local .....	252

	<b>§3. Compétence primordiale des communes, compétence complémentaire des EPCI et des départements</b> .....	252
	I. Compétences des communes.....	253
	A. Territoire communal et risques.....	253
	B. Pouvoir de police du maire.....	254
	C. Plan communal de sauvegarde.....	256
	II. Compétence des EPCI.....	256
	III. Compétences du département.....	257
<b>Section 2</b>	<b>Mesures prises et actions engagées</b> .....	257
	<b>§1. Affirmation du partenariat</b> .....	257
	<b>§2. Différentes actions engagées</b> .....	258
	I. Prévision des crues.....	258
	II. Dispositif sur les risques naturels d'inondation.....	258
	A. Principes.....	258
	B. Étapes de la stratégie.....	259
	C. Sécurité des ouvrages hydrauliques.....	259
	D. Autres programmes.....	260
<b>Chapitre 12</b>	<b>Appréhension des risques naturels par le droit de l'urbanisme</b> .....	263
<b>Section 1</b>	<b>Principes directeurs du droit de l'urbanisme intéressant la prévention des risques naturels</b> .....	266
<b>Section 2</b>	<b>Encadrement des risques naturels par certaines dispositions communes du code de l'urbanisme</b> .....	269
	<b>§1. « Porter à connaissance », préalable à la prise en compte des risques naturels</b> .....	269
	<b>§2. « Projet d'intérêt général » (PIG) et risques naturels</b> .....	271
	I. Prévention des risques naturels par la procédure du PIG.....	272
	II. Prise en compte du PIG dans les documents d'urbanisme.....	274
	A. Prise en compte dans les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision..	274
	B. Prise en compte dans les documents d'urbanisme approuvés.....	275
	<b>§3. Règle de la constructibilité limitée et risques naturels</b> .....	276
	<b>§4. Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols</b> .....	278
	I. Notion de servitude d'utilité publique et risques naturels.....	279
	II. Notion de servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols (SUPAUS).....	280
	III. Identification des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols en matière de risques naturels.....	281
	IV. Effets : obligation différenciée d'annexion au PLU et aux cartes communales.....	282
	A. Principe.....	282
	B. Inopposabilité de principe d'une servitude non annexée au document d'urbanisme local... 283	
	C. Intervention obligatoire du préfet en cas de carence du maire ou du président de l'EPCI... 285	
	D. Modalités d'annexion.....	285

	V. Reprises des dispositions des servitudes par le règlement de zone .....	286
	VI. Cas des communes non dotées d'un PLU opposable.....	288
	VII. Lien avec les autorisations d'urbanisme .....	288
	A. Consécration des SUPAUS dans les certificats d'urbanisme.....	288
	B. Prise en compte des SUPAUS par le permis de construire.....	288
<b>Section 3</b>	<b>Prise en compte des risques naturels par les documents d'urbanisme de droit commun</b> .....	289
	<b>§1. Notion de « document d'urbanisme » et risques naturels</b> .....	289
	I. Absence de définition.....	289
	II. Approche jurisprudentielle .....	290
	III. Éléments déterminants de la notion de document d'urbanisme et pertinence .....	291
	<b>§2. Prise en compte des risques naturels par les SCOT, les PLU et les cartes communales</b> .....	292
	I. Prise en compte des risques naturels par le SCOT .....	292
	II. Prise en compte des risques naturels par le PLU .....	292
	III. Prise en compte des risques naturels par la carte communale.....	295
	IV. Prise en compte des risques naturels par les directives territoriales d'aménagement.....	297
	<b>§3. Possibilité pour le préfet de s'opposer à l'entrée en vigueur des SCOT et des PLU pour insuffisante prise en compte des risques naturels</b> .....	298
<b>Section 4</b>	<b>Dispositions particulières à certaines parties du territoire</b> .....	299
	<b>§1. Dispositions particulières à certains territoires administratifs</b> .....	300
	I. Dispositions particulières à Paris et à la région d'Île-de-France .....	300
	A. Dispositif général .....	300
	B. Mesures de prévention s'imposant au SDRIF .....	301
	II. Dispositions particulières à la Corse .....	302
	III. Dispositions particulières aux collectivités d'outre-mer.....	303
	<b>§2. Dispositions particulières à certains territoires en raison de leurs caractéristiques physiques</b> .....	303
	I. Dispositions particulières aux zones de montagne.....	304
	II. Dispositions particulières au littoral.....	305
	A. Prise en compte des risques naturels par la loi « Littoral » .....	306
	1. Aménagements de sécurité civile dans la bande des cent mètres.....	307
	2. Dérogation générale relative à la sécurité civile.....	307
	B. Politique foncière du Conservatoire du littoral .....	308
	C. Schéma de mise en valeur de la mer .....	308
	D. Schéma de prévention des risques naturels (littoraux) .....	309
	E. Documents stratégiques de façade.....	310
	III. Contribution de la politique départementale des espaces naturels sensibles à la prévention des risques naturels .....	311

<b>Section 5</b>	<b>Prise en compte des risques naturels par les autorisations individuelles</b> .....	313
	<b>§1. Préalable du certificat d'urbanisme</b> .....	314
	<b>§2. Règlement national d'urbanisme et risques naturels</b> .....	316
	I. Salubrité et sécurité publique .....	318
	A. Article R. 111-2 .....	318
	B. Ancien article R. 111-3 .....	320
	II. Accès aux constructions .....	321
	<b>§3. Adaptations du régime des autorisations d'occupation des sols en présence de risques naturels</b> .....	322
	I. Régime particulier du sursis à statuer .....	324
	II. Composition particulière du dossier de demande de permis de construire .....	325
	III. Régularisation des constructions exposées à un risque naturel .....	326
	IV. Dérogations liées à la survenance de catastrophes naturelles .....	327
	A. Reconstruction de « bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an » : régime dérogatoire au règlement du PLU .....	327
	B. Dérogation au régime des résidences mobiles de loisirs .....	328
	C. Dérogation au régime des autorisations préalables .....	328
	V. Récolement dans le cadre des DAACT .....	329
	VI. Démolition .....	330
	<b>§4. Reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli</b> .....	332
	I. Genèse du texte .....	332
	II. Droit, affecté de limites .....	334
	A. Destruction ou démolition depuis moins de dix ans .....	334
	B. Notion de « dispositions d'urbanisme contraires » .....	335
	C. Caractère régulier de la construction d'origine .....	338
	D. Notion de reconstruction « à l'identique » .....	338
	E. Limite prétorienne : non-application .....	339
	<b>§5. Restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs</b> .....	340
	I. Reliquat de l'essentiel des murs porteurs .....	341
	II. Intérêt architectural et patrimonial et respect des principales caractéristiques .....	341
	III. Réserve de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme (ancien article L. 421-5) .....	341
<b>Chapitre 13</b>	<b>Outil spécifique : plan de prévention des risques naturels prévisibles</b> .....	343
<b>Section 1</b>	<b>Procédures d'élaboration, de modification, de révision et d'adaptation du PPRNP</b> .....	345
	<b>§1. Procédure d'élaboration du PPRNP</b> .....	345
	I. Prescription du PPRNP .....	345
	A. Définition du périmètre d'étude du PPRNP .....	345
	B. Définition de la nature et de l'intensité des risques .....	347
	C. Définition des modalités de concertation .....	348
	D. Évaluation environnementale des PPRNP .....	351

II. Association et consultation des collectivités territoriales et des personnes publiques concernées .....	354
A. Association des collectivités territoriales .....	354
B. Consultation des personnes publiques associées .....	354
III. Enquête publique .....	356
A. Régime applicable aux enquêtes publiques susceptibles d'affecter l'environnement .....	356
1. <i>Ouverture de l'enquête</i> .....	356
2. <i>Composition du dossier d'enquête publique</i> .....	357
3. <i>Rapport du commissaire enquêteur</i> .....	358
B. Spécificité de l'enquête publique des PPRNP .....	360
C. Modifications du projet de PPRNP après l'enquête publique .....	360
IV. Approbation du PPRNP .....	362
A. Délai .....	362
B. Publicité de l'arrêté d'approbation .....	362
C. Publication du PPRNP et annexion au PLU .....	362
<b>§2. Évolution du PPRNP</b> .....	363
I. Application anticipée du PPRNP .....	363
II. Révision du PPRNP .....	365
A. Révision d'ensemble du PPRNP .....	365
B. Révision partielle du PPRNP .....	365
III. Modification du PPRNP .....	366
IV. Adaptation du PPRNP .....	366
<b>Section 2</b>	
<b>Contenu du PPRNP</b> .....	367
<b>§1. Note de présentation</b> .....	367
I. Pour l'aléa « inondation » .....	368
II. Pour l'aléa « incendie de forêt » .....	369
<b>§2. Documents graphiques</b> .....	370
I. Échelle des documents graphiques .....	370
II. Délimitation « en tant que de besoin » de zones exposées et de zones non directement exposées aux risques .....	371
A. Troubles de la jurisprudence dite « Étang de l'Or sud » .....	371
B. Zones susceptibles d'être définies dans un PPRNP .....	373
C. Contrôle restreint sur le zonage d'un PPRNP .....	374
1. <i>Sanction des erreurs matérielles des documents graphiques</i> .....	374
2. <i>Sanction de l'erreur manifeste d'appréciation dans la détermination du zonage</i> .....	375
<b>§3. Règlement</b> .....	377
I. Mesures d'interdiction ou de prescription .....	377
A. Nature des mesures susceptibles d'être prescrites .....	377
B. Limites des mesures prescrites .....	381
II. Mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à la charge des collectivités ou des particuliers .....	382
III. Mesures portant sur les aménagements existants et leur exploitation .....	384

<b>Section 3</b>	<b>Effets et incidences du PPRNP</b> .....	385
	<b>§1. Opposabilité directe aux autorisations d’urbanisme</b> .....	385
	I. PPRNP et permis de construire.....	385
	II. PPRNP et permis d’aménager.....	387
	<b>§2. Liens avec d’autres documents et autorisations</b> .....	387
	I. PPRNP et documents locaux d’urbanisme.....	387
	II. PPRNP et certificat d’urbanisme.....	388
	III. PPRNP et déclaration de travaux.....	388
<b>Chapitre 14</b>	<b>Instruments complémentaires de prise en compte des risques naturels</b> .....	391
<b>Section 1</b>	<b>Documents de planification et de gestion de l’eau</b> .....	391
	<b>§1. Principes applicables aux documents de planification</b> .....	392
	I. Directives européennes.....	392
	A. Directive-cadre sur l’eau.....	392
	B. Directive « inondation ».....	394
	II. Instruments particuliers mis en place.....	395
	<b>§2. Schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et schémas d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE)</b> .....	396
	I. Prévention des inondations dans les SDAGE et les SAGE.....	396
	II. Nature et portée des SDAGE et des SAGE.....	400
	A. Notion de rapport de compatibilité.....	400
	B. Jurisprudence.....	401
	1. Précisions jurisprudentielles.....	401
	2. Exemples de compatibilité.....	403
	3. Exemples d’incompatibilité.....	404
	4. Nature du contrôle exercé.....	405
	5. Principe d’indépendance des législations.....	405
	<b>§3. Contrats de rivières</b> .....	406
	I. Caractères des contrats de rivières.....	406
	II. Réformes depuis 2004.....	407
<b>Section 2</b>	<b>PGRI : une nouvelle approche de la gestion des inondations</b> .....	410
	<b>§1. À l’origine du PGRI : la directive « inondation »</b> .....	411
	I. Directive « inondation » : contexte, principes et objectifs.....	411
	A. Gestion globale des risques d’inondation.....	411
	B. Étapes clés identifiées par la directive du 23 octobre 2007.....	412
	1. Réalisation de l’évaluation préliminaire des risques d’inondation (EPRI).....	413
	2. « Détermination » des zones à risque potentiel important d’inondation.....	414
	3. Réalisation de cartes des zones inondables et des cartes des risques d’inondation.....	414
	4. Élaboration de plans de gestion des risques d’inondation (PGRI).....	415
	II. Choix opérés pour la transposition de la directive en droit interne.....	416
	A. Choix d’une mise en œuvre à trois niveaux.....	417

	B. Exclusion des inondations dues aux débordements des réseaux de collecte des eaux usées y compris des réseaux unitaires .....	419
	C. Choix du district hydrographique .....	419
	D. Choix de créer le PGRI en droit interne .....	422
	III. Nouveau cadre de gestion des risques d'inondation.....	423
	A. Évaluation préliminaire des risques d'inondation.....	423
	B. Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation.....	423
	1. Objectifs du projet de SNRGI.....	423
	2. Critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation .....	424
	C. Sélection des territoires à risque d'inondation important .....	425
	<b>§2. PGRI : élaboration et contenu</b> .....	426
	I. Procédure d'élaboration et d'évolution du PGRI .....	426
	A. Élaboration des PGRI.....	426
	B. Évolution et mise à jour du PGRI .....	427
	II. Contenu du PGRI .....	427
	A. Objectifs .....	428
	B. Mesures.....	428
	C. Autres éléments du PGRI.....	430
	III. Déclinaison des objectifs du PGRI dans les stratégies locales de gestion du risque d'inondation.....	430
	A. Élaboration des stratégies locales .....	430
	B. Contenu des stratégies locales.....	430
	C. Effets des stratégies locales .....	430
	IV. Effets du PGRI .....	431
	A. Opposabilité du PGRI aux documents d'urbanisme .....	431
	B. Opposabilité du PGRI aux PPRNP consacré aux inondations.....	432
	C. Opposabilité du PGRI aux programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau.....	432
<b>Section 3</b>	<b>Servitudes spéciales de prévention des risques naturels</b> .....	432
	<b>§1. Zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement (ZRTECR)</b> .....	433
	<b>§2. Zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau (ZMCE)</b> .....	435
	<b>§3. Servitudes d'érosion du code rural et de la pêche maritime</b> .....	436
	<b>§4. Autres servitudes particulières à certaines parties du territoire</b> .....	437
	I. Protection des digues et des zones inondables de la Loire et de ses affluents .....	438
	II. Zones de rétention des crues du Rhin .....	438
	III. Forêts de protection .....	439
<b>Section 4</b>	<b>Instrument conventionnel : programme d'action de prévention des inondations (PAPI)</b> .....	440
	<b>§1. Historique</b> .....	442
	I. Expérimentation limitée (2003-2006) .....	442
	II. Premier bilan (2007-2009).....	442

	III. Nouvelle génération de PAPI (2011).....	443
	A. Faire émerger des stratégies locales explicites et partagées de gestion des risques d'inondations sur un bassin de risque cohérent et sur des territoires à enjeu.....	444
	B. Optimiser et rationaliser les moyens publics mis à disposition de la réalisation de ces programmes .....	444
	C. Renforcer les capacités des maîtres d'ouvrage .....	445
	<b>§2. Nature juridique et contenu des PAP</b> .....	446
	I. Contrats administratifs .....	446
	II. Contenu défini par un cahier des charges .....	446
	A. Contenu d'un PAPI dit « complet » .....	447
	B. Contenu d'un PAPI dit « d'intention » .....	448
	<b>§3. Financement et état des lieux</b> .....	448
	I. Financement .....	448
	II. Illustrations .....	449
<b>Section 5</b>	<b>Schémas de prévention des risques naturels (C. env., art. L. 565-2)</b> .....	452
	<b>§1. Procédure d'élaboration</b> .....	452
	<b>§2. Publicité</b> .....	453
	<b>§3. Nature, contenu et effets</b> .....	453
	I. Nature et effets.....	453
	II. Contenu .....	454
	III. Durée et évolution .....	454
	<b>§4. Mise en œuvre</b> .....	454
	I. Élaboration effective des schémas.....	454
	II. Comitologie .....	455
<b>Chapitre 15</b>	<b>Implication des constructeurs dans la prévention des risques naturels</b> .....	457
<b>Section 1</b>	<b>Règles parasismiques et paracycloniques dans les zones particulièrement exposées</b> .....	457
	<b>§1. Bâtiments, équipements et installations dits « à risque normal »</b> .....	458
	I. Ouvrages concernés.....	458
	II. Mesures préventives du risque sismique des ouvrages dits « à risque normal » .....	459
	<b>§2. Classe des bâtiments, équipements et installations dits « à risque spécial »</b> .....	460
<b>Section 2</b>	<b>Contrôle technique des constructions parasismiques et paracycloniques</b> .....	461
	<b>§1. Constructions soumises à un contrôle technique obligatoire</b> .....	461
	<b>§2. Contrôle technique « continu »</b> .....	461
	I. Attestation du contrôleur technique lors de la demande de permis de construire .....	462
	II. Attestation du contrôleur technique lors de l'achèvement des travaux.....	463

<b>Chapitre 16</b>	<b>Un système de solidarité nationale : le fonds Barnier</b> .....	465
<b>Section 1</b>	<b>Développement de la solidarité nationale et fonds</b> .....	466
	§1. Notion de solidarité nationale en France .....	466
	§2. Fonds .....	469
<b>Section 2</b>	<b>Évolution du fonds de prévention des risques naturels majeurs</b> .....	471
<b>Section 3</b>	<b>Dispositions financières du fonds</b> .....	473
	§1. Ressources et dépenses .....	473
	§2. Problèmes de financement du fonds .....	475
<b>Partie 5</b>		477
	<b>Protection contre les risques naturels</b>	
<b>Chapitre 17</b>	<b>Édification et entretien d'ouvrages ou travaux de protection contre les risques naturels</b> .....	479
<b>Section 1</b>	<b>Un acteur particulier : les associations syndicales de propriétaires</b> .....	479
	§1. Une institution caractérisée par la permanence de la lutte contre les risques .....	480
	I. Une originalité marquée .....	481
	A. Une institution ancienne demeurant très répandue .....	481
	B. L'utilité des associations syndicales .....	482
	II. Une institution réalisant une conjonction des intérêts publics et privés.....	482
	III. Diversité des associations syndicales .....	484
	A. Caractéristiques communes .....	484
	B. Différences entre catégories d'associations syndicales .....	487
	§2. Trois catégories d'ASP de prévention et de lutte contre les risques naturels .....	489
	I. Associations syndicales libres .....	489
	A. Formation des ASL .....	489
	B. Statuts de l'ASL .....	490
	C. Transformation et dissolution de l'ASL .....	491
	D. Organes des ASL .....	491
	II. Associations syndicales autorisées (ASA) .....	492
	A. Création des ASA .....	492
	B. Statuts des ASA .....	494
	C. Personnel des ASA .....	495
	III. Associations syndicales constituées d'office (ASCO) .....	497
<b>Section 2</b>	<b>Digues et ouvrages de protection contre les inondations</b> .....	498
	§1. Qu'est-ce qu'une digue ? .....	498
	I. Définitions avant 2014 .....	499
	A. Définitions administratives .....	499

	1. Glossaire de la circulaire de 2010.....	499
	2. Distinctions faites par la circulaire de 2008.....	501
	3. Classification des digues d'inondation.....	501
	B. Définition doctrinale.....	503
	II. Première définition législative : la loi MAPTAM.....	503
	<b>§2. Obligations du propriétaire et de l'exploitant.....</b>	<b>506</b>
	<b>§3. Contrôle de sécurité des ouvrages hydrauliques en France métropolitaine.....</b>	<b>509</b>
	I. Politique de sécurité des ouvrages.....	509
	II. Contrôle par les services de police de l'eau.....	510
<b>Section 3</b>	<b>Autres mécanismes de protection.....</b>	<b>512</b>
	<b>§1. Protection contre les avalanches.....</b>	<b>512</b>
	I. Travaux et ouvrages pérennes de protection.....	513
	II. Mise en défens.....	514
	III. Restauration des terrains en montagne.....	515
	<b>§2. Protection contre les incendies de forêt.....</b>	<b>516</b>
	I. Étendue de l'obligation de débroussaillage.....	517
	II. Obligation pesant sur les propriétaires et à leur charge.....	518
	III. Atteinte mesurée au droit de propriété.....	519
	IV. Recours à l'association syndicale de propriétaires.....	519
	<b>§3. Protection contre les éboulements.....</b>	<b>520</b>
	I. Obligations pesant sur les gestionnaires des voies publiques.....	520
	II. Responsabilité de la commune ou des particuliers.....	522
	<b>§4. Protection contre le risque de mouvements de terrain.....</b>	<b>524</b>
	<b>§5. Régime des bâtiments ou édifices menaçant ruine.....</b>	<b>525</b>
	I. Notion de cause prépondérante.....	526
	II. Exceptions jurisprudentielles en cas d'urgence.....	527
<b>Chapitre 18</b>	<b>Expropriation ou acquisition amiable des biens fortement exposés.....</b>	<b>529</b>
<b>Section 1</b>	<b>Protection contre les risques naturels par la maîtrise foncière.....</b>	<b>529</b>
	<b>§1. Genèse de la mesure.....</b>	<b>530</b>
	<b>§2. Extension de la maîtrise foncière à l'acquisition amiable d'un bien exposé à certains risques naturels.....</b>	<b>532</b>
<b>Section 2</b>	<b>Procédure d'expropriation.....</b>	<b>533</b>
	<b>§1. Champ d'application.....</b>	<b>534</b>
	I. Conditions liées à la nature du risque.....	534
	II. Condition liée à la situation du bien face au risque.....	535
	III. Condition liée au coût.....	535
	<b>§2. Procédure.....</b>	<b>536</b>
	I. Conditions générales.....	537
	II. Enquête publique et consultations.....	537

	A. Composition du dossier : deux fondements cumulés.....	538
	B. Consultations .....	539
	III. Indemnisation .....	539
	A. Montant de l'indemnité fixé indépendamment de l'existence du risque .....	539
	B. Lutte contre la spéculation .....	539
	C. Paiement des indemnités .....	540
	IV. Transfert de propriété.....	540
<b>Section 3</b>	<b>Modalités de l'acquisition amiable des terrains exposés à un risque naturel</b> .....	541
	<b>§1. Champ d'application</b> .....	541
	<b>§2. Modalités de mise en œuvre</b> .....	542
	I. Composition du dossier.....	542
	A. Dossier de demande de subvention.....	543
	B. Dossier de demande de paiement .....	543
	II. Simplification du régime de droit civil .....	544
	III. Mise en œuvre.....	544
<b>Section 4</b>	<b>Sort des biens acquis ou expropriés</b> .....	544
	<b>§1. Domanialité publique et domanialité privée</b> .....	545
	I. Raisons de la dualité domaine public/domaine privé .....	545
	II. Critères de la domanialité publique.....	545
	A. Critères élaborés par le juge administratif .....	546
	B. Définition législative du domaine public.....	547
	<b>§2. Domanialité publique ou domanialité privée des biens acquis à l'amiable ou par voie d'expropriation</b> .....	548
	I. Biens acquis n'entrant pas dans le domaine public naturel .....	549
	A. Domaine public maritime .....	549
	1. <i>Jurisprudence</i> .....	549
	2. <i>Dispositions législatives</i> .....	550
	B. Domaine public fluvial naturel.....	551
	II. L'appartenance au domaine public artificiel n'est pas plus assurée.....	551
	A. Absence d'effet lié au mode d'acquisition des biens.....	551
	B. Absence d'entrée automatique des biens dans le domaine public .....	552
	1. <i>Existence d'une personne publique : une condition satisfaite</i> .....	552
	2. <i>Condition satisfaite de l'existence d'un service public</i> .....	552
	3. <i>Condition non satisfaite de l'aménagement</i> .....	552
	<b>§3. Question de l'utilisation des biens acquis</b> .....	555
	I. Question de l'occupation.....	555
	II. Question de la cession.....	557
<b>Chapitre 19</b>	<b>Protection pendant l'événement : règles de la sécurité civile</b> .....	561
<b>Section 1</b>	<b>Planification de l'organisation des secours</b> .....	562
	<b>§1. Plan « ORSEC »</b> .....	562

	I. Dispositions communes à l'ensemble des plans « ORSEC » .....	563
	A. Objectifs des plans ORSEC .....	563
	B. Contenu des plans ORSEC .....	563
	C. Élaboration et révision des plans ORSEC .....	564
	II. Différents types de plans ORSEC .....	564
	A. Plan ORSEC départemental .....	564
	B. Plan ORSEC de zone .....	565
	C. Plan ORSEC maritime .....	566
	<b>§2. Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde</b> .....	567
<b>Section 2</b>	<b>Mesures d'urgence</b> .....	568
	<b>§1. Notion d'urgence</b> .....	568
	I. Diversité des situations d'urgence administrative .....	568
	II. Urgence administrative et urgence contentieuse .....	571
	<b>§2. Autorités compétentes pour intervenir en cas d'urgence</b> .....	573
	I. Intervention du maire .....	573
	II. Intervention du préfet .....	574
	<b>§3. Concurrence et combinaison des pouvoirs de police</b> .....	576
	I. Position du problème .....	576
	II. Diverses situations .....	577
	III. Solutions retenues .....	578
	<b>§4. Responsabilité du fait des mesures d'urgence</b> .....	579
<b>Section 3</b>	<b>Participation des acteurs privés</b> .....	581
	<b>§1. Réserves communales de sécurité civile</b> .....	581
	I. Raisons de l'institution de réserves communales de sécurité civile .....	581
	II. Missions et conditions de création d'une réserve communale de sécurité civile .....	583
	A. Objet de la réserve communale de sécurité civile .....	583
	B. Création et organisation de la réserve communale .....	584
	III. Moyens humains de la réserve communale de sécurité civile .....	585
	A. Des collaborateurs du service public .....	585
	B. Des droits et des obligations particuliers .....	586
	<b>§2. Réquisition civile</b> .....	587
	I. Autorités habilitées à recourir à la réquisition .....	587
	II. Caractéristiques juridiques de la réquisition .....	590
	A. Conditions de la mise en œuvre du pouvoir de réquisition .....	590
	1. Urgence .....	590
	2. Atteinte à l'ordre public .....	590
	3. Insuffisance avérée des mesures de police .....	590
	B. Conditions formelles de la réquisition .....	591
	C. Obligation pour les personnes concernées de s'exécuter .....	591
	III. Conséquences financières de la réquisition .....	592

A. Rétribution .....	592
B. Charge financière de la réquisition .....	593
C. Contentieux .....	593
<b>§3. Régime des collaborateurs bénévoles</b> .....	594
I. Catégories de collaborateurs occasionnels de l'administration .....	595
A. Origine du régime de responsabilité sans faute .....	595
B. Collaborateurs occasionnels et bénévoles de l'administration .....	596
II. Conditions de la responsabilité .....	598
A. Collaboration à un service public .....	598
B. Lien avec la personne secourue .....	599
C. Extériorité par rapport à l'administration .....	600

## Partie 6

603

### Réparation des dommages

<b>Chapitre 20</b>	<b>Garantie assurantielle « catastrophe naturelle »</b> .....	605
<b>Section 1</b>	<b>Extension de la garantie de certains contrats d'assurance aux effets des catastrophes naturelles</b> .....	606
	<b>§1. Champ d'application de l'extension de la garantie</b> .....	606
	I. Contrats comportant automatiquement l'extension de garantie .....	606
	II. Contrats ne comportant pas d'extension légale de garantie .....	608
	<b>§2. Effets de l'extension de garantie sur les différentes parties</b> .....	609
	I. Compagnie d'assurance .....	609
	II. Assurés : paiement uniforme d'une « surprime » .....	610
<b>Section 2</b>	<b>L'État, ultime garant de la solvabilité du régime</b> .....	610
	<b>§1. Des assureurs « assurés »</b> .....	611
	<b>§2. Modalités de réassurance</b> .....	612
	I. Cession en quote-part .....	612
	II. Couverture en excédent de perte annuelle (« <i>stop-loss</i> ») .....	612
<b>Section 3</b>	<b>Champ d'application du régime CAT-NAT</b> .....	612
	<b>§1. Qualification de l'événement comme catastrophe naturelle</b> .....	612
	I. Événements naturels garantis .....	612
	A. Régime à péril non dénommé .....	612
	B. Régime réservé aux événements naturels non assurables .....	613
	II. Intensité anormale de l'événement naturel .....	614
	III. Reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle .....	615
	<b>§2. Dommages garantis</b> .....	617
	I. Exclusion des dommages corporels de la garantie CAT-NAT .....	617
	II. Notion de dommages matériels .....	617

	<b>§3. Existence d'un lien de causalité entre l'événement naturel et les dommages occasionnés</b> .....	618
	I. Dommage direct.....	618
	II. Cause déterminante.....	619
	III. Absence de mesure de prévention.....	620
<b>Section 4</b>	<b>Mise en œuvre de la garantie CAT-NAT</b> .....	621
	<b>§1. Déclaration des sinistres</b> .....	622
	<b>§2. Versement de l'indemnité</b> .....	622
	I. Montant de l'indemnité.....	622
	II. Délai de versement.....	623
	III. Affectation de l'indemnité.....	623
<b>Section 5</b>	<b>Réforme du système d'indemnisation CAT-NAT</b> .....	624
<b>Chapitre 21</b>	<b>Acquisition amiable de biens effectivement sinistrés</b> .....	627
<b>Section 1</b>	<b>Champ d'application</b> .....	627
<b>Section 2</b>	<b>Mise en œuvre de la procédure</b> .....	628
	<b>§1. Demande de subvention</b> .....	628
	<b>§2. Paiement de la subvention</b> .....	629
<b>Chapitre 22</b>	<b>Indemnisation spécifique des collectivités territoriales</b> .....	631
<b>Section 1</b>	<b>Subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques</b> .....	631
	<b>§1. Champ d'application</b> .....	632
	I. Collectivités susceptibles de bénéficier des subventions.....	632
	II. Dépenses éligibles.....	632
	<b>§2. Modalités d'attribution de la subvention</b> .....	632
	I. Demande de subvention.....	632
	II. Taux de subvention.....	633
	III. Cumul de subventions.....	633
	IV. Difficultés présentées par le dispositif.....	634
<b>Section 2</b>	<b>Fonds de solidarité pour les communes et les départements sinistrés</b> .....	635
	<b>§1. Champ d'application</b> .....	635
	I. Collectivités susceptibles de bénéficier du fonds.....	635
	II. Événements naturels ouvrant droit au bénéfice du fonds.....	635
	III. Travaux éligibles au financement.....	636
	<b>§2. Modalités d'intervention du fonds</b> .....	637
	I. Demande de subvention et évaluation du montant des dégâts.....	637
	II. Proposition de subvention.....	637
	III. Assiette de la subvention.....	638

	IV. Décision de subvention .....	638
	V. Financement .....	638
<b>Chapitre 23</b>	<b>Indemnisation des risques agricoles</b> .....	639
<b>Section 1</b>	<b>Notion de calamité agricole et indemnisation</b> .....	640
	<b>§1. Évolution de la politique : des secours à l'indemnisation</b> .....	640
	I. De la Troisième à la Cinquième République .....	640
	II. Loi de 1964 .....	642
	<b>§2. Définition des calamités agricoles</b> .....	643
	I. Définition de la loi de 1964 .....	643
	II. Définition actuelle des calamités agricoles .....	645
	<b>§3. Procédure de reconnaissance des calamités agricoles</b> .....	646
	I. Constatation des dommages et reconnaissance du caractère de calamité agricole .....	646
	II. Constitution des dossiers et demande d'indemnisation .....	647
	III. Évaluation des dommages .....	648
	IV. Conditions d'indemnisation .....	648
	V. Conditions relatives aux assurances .....	650
	VI. Procédure d'instruction et d'indemnisation .....	650
	VII. Contrôle et sanctions .....	652
	<b>§4. Applications jurisprudentielles</b> .....	652
	I. Champ d'application des dispositions .....	652
	II. Dommages causés par la sécheresse de 2003 .....	653
	A. Première illustration .....	653
	B. Troisième illustration .....	653
	III. Conditions de l'indemnisation .....	654
	IV. Incidences fiscales de la reconnaissance de calamité agricole .....	654
<b>Section 2</b>	<b>Modifications concernant l'indemnisation et l'extension des mécanismes d'indemnisation</b> .....	655
	<b>§1. Critiques apportées au système d'aides traditionnel</b> .....	655
	I. Rapports sur l'assurance récolte .....	655
	A. Questions sur l'assurance récolte .....	655
	B. Rapport Mortemousque .....	657
	II. Aides d'urgence en agriculture et rapport de la Cour des comptes pour 2012 .....	659
	A. Appréciation générale des aides .....	659
	B. Critiques portées .....	660
	C. Manquements aux règles européennes .....	662
	D. Aider autrement .....	662
	<b>§2. Dispositions d'origine communautaire : le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil</b> .....	663
	I. Principes posés par le règlement .....	663
	II. Fonds de mutualisation prévus par le règlement .....	665

<b>§3. Dispositions internes</b> .....	666
I. Fonds national de gestion des risques en agriculture .....	666
II. Comité national de la gestion des risques en agriculture .....	668
III. Comité départemental d'expertise .....	669
IV. Dispositions particulières à l'outre-mer .....	671
<b>§4. Fonds de mutualisation</b> .....	672
I. Objet, organisation et fonctionnement des fonds de mutualisation .....	672
II. Modalités d'agrément du fonds de mutualisation .....	675
III. Obligation d'adhésion à un fonds de mutualisation .....	676
IV. Conditions de l'intervention publique en faveur des fonds de mutualisation .....	676
A. Conditions et procédure .....	676
B. « Programme d'indemnisation » .....	677
C. Demande de remboursement .....	678
D. Contrôle par l'Agence de services et de paiement .....	679

## Partie 7

681

### Responsabilités

<b>Chapitre 24</b>	<b>Responsabilité administrative</b> .....	683
<b>Section 1</b>	<b>Responsabilité pour faute et responsabilité sans faute</b> .....	684
	<b>§1. Responsabilité pour faute</b> .....	684
	I. Faute résultant le plus souvent de l'exercice des pouvoirs de police .....	684
	A. Généralités sur la responsabilité pour faute en droit administratif .....	685
	1. <i>Légalité et responsabilité</i> .....	685
	2. <i>Distinction entre faute personnelle et faute de service</i> .....	686
	B. Fautes commises par les services de police et responsabilité en résultant .....	687
	1. <i>Catégories de fautes</i> .....	687
	2. <i>Responsabilité du fait des mesures ou des agissements de police</i> .....	688
	II. Faute dans le domaine des risques naturels .....	689
	A. Dispositions applicables .....	689
	1. <i>Intervention du maire</i> .....	690
	2. <i>Intervention du préfet</i> .....	691
	a. <i>Pouvoirs de police spéciale du préfet</i> .....	691
	b. <i>Intervention du préfet dans la police générale du maire</i> .....	692
	B. Applications des principes relatifs à la responsabilité .....	694
	1. <i>Cas de non-reconnaissance de responsabilité</i> .....	694
	2. <i>Cas de reconnaissance de responsabilité</i> .....	695
	III. Responsabilité du fait du service d'annonce des crues .....	698
	A. Création de services d'annonce des crues .....	698
	B. Conditions d'engagement de la responsabilité du service d'annonce des crues .....	699

IV. Diversité des cas de responsabilité pour faute des personnes publiques dans le domaine des risques naturels .....	701
A. Avalanches .....	701
B. Éboulements et glissements de terrains .....	702
C. Incendies .....	705
D. Atteintes de la mer et des cours d'eau aux propriétés .....	706
V. Illustration des questions juridiques soulevées par une catastrophe naturelle : l'affaire de la commune de Pertuis .....	708
<b>§2. Responsabilité sans faute</b> .....	709
I. Caractéristiques de la responsabilité sans faute .....	709
A. Responsabilité du fait de la loi et responsabilité exclue par la loi .....	709
1. <i>Cas exceptionnel et particulier de la responsabilité du fait des lois</i> .....	709
2. <i>Exclusion de responsabilité</i> .....	710
B. Originalité de la responsabilité sans faute .....	711
C. Question des fondements de la responsabilité sans faute .....	712
1. <i>Débat sur le fondement</i> .....	712
2. <i>Rupture d'égalité devant les charges publiques</i> .....	712
3. <i>Responsabilité fondée sur le risque</i> .....	713
II. Cas de responsabilité sans faute en matière de risques naturels .....	714
<b>§3. Cas d'atténuation ou d'exonération de responsabilité</b> .....	715
I. Cas d'atténuation ou d'exonération de responsabilité jouant dans tous les cas .....	716
A. Faute de la victime .....	716
B. Force majeure .....	718
1. <i>Conditions de la force majeure</i> .....	718
2. <i>Admission de la responsabilité en cas de force majeure</i> .....	720
3. <i>Jurisprudence actuelle sur la force majeure</i> .....	721
a. <i>Exemples de refus de force majeure par le juge</i> .....	721
b. <i>Admission de la force majeure par le juge</i> .....	722
II. Cas d'atténuation ou d'exonération de responsabilité jouant seulement dans le cadre de la responsabilité pour faute .....	723
<b>Section 2</b>	
<b>Préjudice</b> .....	725
<b>§1. Conditions de la réparabilité du préjudice</b> .....	725
I. Caractères toujours requis du préjudice .....	725
A. Caractère certain du préjudice .....	725
B. Caractère direct du préjudice .....	727
C. Caractère personnel du préjudice .....	728
II. Conditions limitées à certains régimes de responsabilité : préjudice anormal et spécial .....	728
A. Notion de préjudice anormal et spécial .....	728
B. Illustrations du caractère anormal et spécial du préjudice en matière de risques naturels ..	730
<b>§2. Nature du préjudice réparable</b> .....	732
I. Préjudices matériels .....	732

II. Préjudice corporel .....	734
III. Préjudice moral .....	735
IV. Troubles dans les conditions d'existence .....	736
<b>§3. Évaluation du préjudice</b> .....	737
<b>§4. Détermination du responsable</b> .....	740
I. Lien de causalité .....	740
A. Absence de lien de causalité .....	740
B. Présence d'un lien de causalité .....	741
II. Détermination de la personne responsable et partage des responsabilités .....	743
A. Détermination de la personne publique responsable .....	743
B. Pluralité de personnes publiques responsables .....	745
C. Partage de responsabilité et solidarité .....	746
D. Actions récursoires .....	748
<b>Section 3 Domaines particuliers de la responsabilité en matière de risques naturels</b> .....	750
<b>§1. Responsabilité du fait des travaux publics et des ouvrages publics</b> .....	750
I. Définition générale des travaux publics et de l'ouvrage public .....	750
A. Travail public .....	750
B. Ouvrage public .....	753
II. Application de la notion de travail public et de la notion d'ouvrage public au domaine des risques .....	755
III. Traits de la responsabilité pour dommages de travaux publics .....	755
A. Participant .....	756
B. Tiers .....	756
C. Usager .....	760
IV. Situations particulières .....	765
A. Usager anormal .....	765
B. Victime, à la fois tiers et usager .....	765
C. Membres des associations syndicales .....	766
V. Imputation de la responsabilité .....	766
A. Détermination de la personne responsable en cas de réalisation d'un travail public ou d'un ouvrage public .....	766
B. Détermination de la personne responsable du fait de l'existence ou du fonctionnement de l'ouvrage .....	767
VI. Réparation des dommages de travaux publics .....	770
<b>§2. Responsabilités liées aux autorisations d'urbanisme</b> .....	771
I. Responsabilité en fonction de la connaissance que l'autorité administrative pouvait avoir de la situation .....	771
A. Cas des inondations .....	771
B. Glissements de terrain et effondrements .....	773
C. Décisions concernant les campings .....	774
II. Permis de construire .....	774
A. Absence de faute dans la délivrance du permis de construire .....	774
B. Responsabilité pour refus de permis de construire .....	775

	C. Responsabilité pour délivrance d'un permis de construire .....	775
	<b>§3. Responsabilité du fait des plans de prévention des risques naturels</b> .....	776
	I. Refus d'indemniser les servitudes d'urbanisme .....	776
	II. Possibilités limitées d'engagement de la responsabilité .....	778
	A. Institution des plans de prévention des risques et question de la responsabilité .....	778
	B. Traits de la responsabilité du fait des plans de prévention des risques .....	779
	C. Possibilités d'engagement de responsabilité demeurant très limitées .....	780
<b>Chapitre 25</b>	<b>Responsabilité civile de droit commun des personnes privées</b> .....	785
<b>Section 1</b>	<b>Responsabilité contractuelle</b> .....	785
	<b>§1. Inexécution fautive ou mauvaise exécution du contrat</b> .....	785
	I. Conditions de mise en œuvre de la responsabilité .....	785
	II. Causes exonératoires de responsabilité .....	787
	<b>§2. Responsabilité spécifique des constructeurs</b> .....	787
	I. Conditions de mise en œuvre de la responsabilité .....	788
	A. Définition du constructeur .....	788
	B. Dommages couverts par la garantie décennale .....	788
	1. Dommages affectant la solidité de l'ouvrage .....	789
	2. Ouvrages impropres à leur destination .....	789
	II. Causes exonératoires de responsabilité .....	789
<b>Section 2</b>	<b>Fautes volontaires et d'imprudence : articles 1382 et 1383 du code civil</b> .....	790
	<b>§1. Conditions de mise en œuvre de la responsabilité</b> .....	790
	I. Faits générateurs .....	791
	II. Nature des préjudices concernés .....	794
	III. Lien de causalité entre la faute commise et le préjudice subi .....	795
	<b>§2. Causes exonératoires de responsabilité</b> .....	795
<b>Section 3</b>	<b>Responsabilité des choses dont on a la garde ou dont on est propriétaire</b> .....	796
	<b>§1. Responsabilité du fait des choses dont on a la garde</b> .....	796
	I. Conditions de mise en œuvre de la responsabilité .....	796
	A. Désignation du gardien de la chose .....	797
	B. La chose doit être l'instrument du dommage .....	798
	II. Cause exonératoire de responsabilité .....	798
	A. Force majeure .....	798
	B. Faute de la victime .....	800
	<b>§ 2. Responsabilité du propriétaire d'un bâtiment</b> .....	800
	I. Détermination du propriétaire .....	801
	II. Lien de causalité entre ruine du bâtiment et dommage .....	801
<b>Chapitre 26</b>	<b>Responsabilité pénale et risques naturels</b> .....	803
<b>Section 1</b>	<b>Atteintes aux personnes</b> .....	804
	<b>§1. Caractères généraux de la faute pénale</b> .....	804

	I. Faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité.....	804
	II. Responsabilité pénale des personnes morales de droit public .....	805
	<b>§2. Infractions susceptibles d'être sanctionnées</b> .....	808
	I. Homicide ou blessures involontaires.....	808
	II. Mise en danger de la vie d'autrui .....	811
<b>Section 2</b>	<b>Infractions aux dispositions d'urbanisme ou de construction</b> .....	812
	<b>§1. Droit pénal de l'urbanisme</b> .....	812
	<b>§2. Droit de la construction</b> .....	814
	<b>§3. Droit de la planification propre aux risques naturels</b> .....	816
	Bibliographie .....	819
	Index .....	837

Le droit des risques naturels trouve sa source principale dans le code de l'environnement, mais il est aussi dispersé au sein de sources constitutionnelles, européennes et dans d'autres codes en droit interne (code des assurances, code de l'urbanisme, code général des collectivités territoriales, etc.).

Premier ouvrage doctrinal sur les risques naturels, ce traité propose une analyse exhaustive du droit applicable, illustrée de nombreuses références jurisprudentielles et bibliographiques, en suivant la probabilité de survenance d'une catastrophe naturelle.

Il s'articule donc autour de sept parties : histoire(s), culture(s) et vocabulaire(s) des risques naturels, sources du droit des risques naturels, information, prévention, protection, réparation et responsabilités ; il permet ainsi d'identifier le rôle des différents acteurs et connaître leurs obligations à travers la politique de prévention et de réparation des risques naturels.

Cet ouvrage de référence s'adresse aux élus et fonctionnaires territoriaux qui disposeront de toutes les clés pour mener une politique de prévention efficace, mais aussi aux assureurs, de plus en plus sollicités par les victimes des catastrophes naturelles. Enfin, il intéresse les universitaires, magistrats et avocats concernés notamment par les questions de responsabilité.

**Chantal Cans** est maître de conférences en droit public à l'Université du Maine où elle enseigne principalement le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme et le droit des collectivités territoriales.

**Inès Diniz** est juriste en droit de l'urbanisme. Elle est actuellement adjointe du bureau de l'urbanisme et de l'aménagement à la Direction des Affaires Juridiques de la Ville de Paris.

**Jean-Marie Pontier** est professeur agrégé de droit public.

**Thierry Touret** est formateur professionnel en droit des risques naturels et consultant en droit et administration de l'environnement.

## Sommaire

**Partie 1.** Histoire(s), culture(s) et vocabulaire(s) des risques naturels. **Partie 2.** Sources du droit des risques naturels. **Partie 3.** Information sur les risques naturels. **Partie 4.** Prévention des risques naturels. **Partie 5.** Protection contre les risques naturels. **Partie 6.** Réparation des dommages. **Partie 7.** Responsabilités.

ISSN 2261-3749

ISBN 978-2-281-12920-5



9 782281 129205

EDITIONS

**LE MONITEUR**

editionsdumoniteur.com