

L'évolution législative face aux aléas géologiques

par Norbert CALDERARO, vice-président du tribunal administratif de NICE

Les aléas géologiques concernent les risques naturels susceptibles d'affecter le sol. Ils font l'objet aujourd'hui d'un document de planification particulier : le plan de prévention des risques naturels et d'une procédure d'expropriation spécifique.

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles :

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles ont été créés par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, puis précisés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ils sont actuellement régis par les articles L 562-1 à L 562-9 et R 562-1 à R 562-10 du code de l'environnement.

Un **plan de prévention des risques**, ou **PPR** regroupe un ensemble de [Servitudes d'utilité publique](#).

Le PPRNP (plan de prévention des risques naturels prévisibles) est un document réalisé par l'État qui réglemente l'utilisation des sols en général à l'échelle communale, en fonction des risques auxquels ils sont soumis. Cette réglementation va de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous certaines conditions. Les risques à prendre en compte sont anthropiques et/ou naturels et concernent notamment en ce qui concerne les aléas géologiques les [inondations](#), les [mouvements de terrains](#), les [avalanches](#), , les [submersions marines](#), les [séismes](#), les [éruptions volcaniques](#) ..).

Les catastrophes naturelles de ces dernières années ont été en effet d'une violence très rare s'expliquant en partie par les changements climatiques mais aussi par les multiples grands travaux opérés par la main de l'homme. L'exigence de mesures préventives s'est donc imposée. C'est ainsi que tout risque naturel prévisible peut être concerné par le **PPR**, à l'instar de chaque risque technologique qui peut être concerné par un [PPR technologique](#).

Précisons encore que ces risques naturels peuvent être aggravés, voire directement provoqués par des travaux d'origine humaine. C'est ainsi que les inondations observées sur les terrains de la SAI du Ceinturon trouvent en partie leur origine dans la modification des systèmes de drainage causés par la construction de l'aéroport de Toulon-Hyères (CAA de Marseille, Edmond Lalou et SAI du Ceinturon, 18 décembre 2009, n° 07MA00887).

Le département des Alpes-Maritimes est l'un des départements français les plus menacés par nombre de risques naturels (inondations, mouvements de terrain, avalanches, séismes , feux de forêt) , en raison de son climat, de son relief montagneux et maritime, de ses enjeux touristiques, urbanistiques et économiques. Nombre d'évènements anciens et plus

récents nous le rappellent chaque jour. Il existe dans ce département des PPR concernant les inondations, les mouvements de terrains, les incendies de forêts, les séismes et les avalanches.

Quelques développements seront nécessaires concernant l'élaboration des PPRNP, leur opposabilité, leur contenu et les régimes de responsabilité publique susceptibles d'être mis en oeuvre.

Elaboration des PPRNP :

Les articles R 562-1 et suivants du code de l'environnement définissent la procédure d'élaboration des PPRN .

L'établissement d'un PPR est prescrit par le préfet . Lorsque le périmètre du PPR s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets concernés.

L'arrêté prescrivant l'établissement d'un PPRNP détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. Il désigne le service déconcentré de l'Etat qui sera chargé d'instruire le projet. En général, il s'agit de la direction départementale des territoires (direction départementale des territoires et de la mer dans les Alpes-Maritimes).

Le projet de PPRNP est soumis à l'avis des conseils municipaux concernés et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

Notons que lorsque le PPR concerne plusieurs communes, chaque commune doit recevoir les documents graphiques afférents à l'ensemble de la zone concernée, et non seulement ceux de la commune consultée (CE 22 juin 2001, Association des professionnels de la zone portuaire et autres, n° 214 421, 214 613 et 215 360).

Le PPR est également soumis à l'avis du conseil général et du conseil régional pour les PPR d'incendies de forêts et lorsque la région et le département sont concernées par les mesures envisagées dans le plan.

Sont également consultés les services d'incendie et de secours pour les risques d'incendie et la chambre d'agriculture et le centre national de la propriété forestière lorsque le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers.

Selon l'article R 562-7 du code de l'environnement, tout avis qui n'est pas rendu dans un délai de deux ,mois à compter de la réception de la demande est réputé favorable.

Puis est organisée une enquête publique dont le commissaire-enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont désignés par le président du tribunal administratif territorialement compétent (tribunal administratif de Nice pour les Alpes-Maritimes).

Selon une jurisprudence classique applicable aux plans locaux d'urbanisme, le projet de plan de prévention des risques naturels peut être modifié après l'enquête publique, le cas échéant de façon substantielle, pour tenir compte tant de ses résultats que des avis préalablement recueillis, mais à la condition que les modifications ainsi apportées n'en

remettent pas en cause l'économie générale ; il appartient au juge administratif, pour caractériser l'existence d'une éventuelle atteinte à l'économie générale du projet, de tenir compte de la nature et de l'importance des modifications opérées au regard notamment de l'objet et du périmètre du plan ainsi que de leur effet sur le parti de prévention retenu (CE 22 mai 2012, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, n° 334087).

Notons aussi que le commissaire-enquêteur doit émettre son avis au seul vu des éléments visés au dossier et ne peut être rendu destinataire d'autres documents et notamment d'une étude déposée postérieurement à la clôture de l'enquête (CAA de Lyon, 6 octobre 2009, n° 07LY01577, Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables).

Enfin, le PPRNP est approuvé par arrêté préfectoral.

Ajoutons qu'un plan de prévention des risques naturels est un document susceptible d'être révisé ou simplement modifié lorsqu'il n'y a pas atteinte à l'économie générale du plan selon l'article L 562-4-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Ce texte précise que, dans l'hypothèse d'une modification, l'enquête publique est remplacée par un « porté à la connaissance » du public du projet de modification et de l'exposé de ses motifs.

Opposabilité des PPRNP :

Il résulte des dispositions de l'article L 562-4 du code de l'environnement et L 126-1 du code de l'urbanisme que l'ensemble des servitudes instituées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles sont immédiatement opposables, pendant une durée d'un an à compter de l'approbation de ce plan, aux décisions d'occupation du sol ; mais seules les servitudes expressément annexées au plan local d'urbanisme demeurent opposables au-delà de ce délai (CE 19 novembre 2010 Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de mer, n° 331640).

L'article L 125-2 du code de l'environnement prévoit que le maire informe la population au moins une fois tous les 2 ans par des réunions publiques ou tout autre moyen approprié de l'existence du plan et des dispositions qu'il comporte.

Et, selon l'article L 125-5 du même code, les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles doivent être informés depuis le 1^{er} juin 2006 par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques visés par ce plan.

Cette obligation est double et vise à :

- informer de l'exposition du bien aux risques visés par les plans de prévention des risques naturels;
- informer si le bien a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité au titre de la garantie catastrophes naturelles.

Méthodes de détermination des aléas et des risques/

Selon une approche désormais classique, le risque se situe au croisement d'un aléa et d'une vulnérabilité.

Par exemple, la délimitation du zonage résulte du croisement entre, d'une part, l'aléa que constitue le risque d'inondation par débordement de la Lys aval de son lit mineur dans son lit majeur, apprécié par rapport à un niveau de référence centennal et, d'autre part, les enjeux pour les personnes, biens et activités exposés au phénomène d'inondation en fonction du degré d'urbanisation des lieux (TA de Lille, 4 octobre 2007, Roussel, n° 0600673).

Et le juge administratif de manière générale valide les approches scientifiques retenues pour déterminer aléa et risques.

Ainsi, à propos du plan de prévention des risques d'inondation de la basse vallée de la Touques, en l'absence d'observations d'une crue de référence pour déterminer l'intensité de l'aléa à prendre en compte pour le risque d'inondation en prévention duquel ont été arrêtées les dispositions du plan, la ligne de crue a été reconstituée, avec l'aide d'un bureau d'études techniques spécialement mandaté, à partir d'une analyse topographique des terrains, d'observations anciennes et de données historiques, selon une méthode hydro-géomorphologique qui s'appuie sur les capacités hydrologiques et hydrauliques des cours d'eau dans les conditions climatiques actuelles ; en fixant cette méthodologie et en qualifiant l'aléa de référence par rapport à une crue d'occurrence centennale dont il est établi, par les données collectées et les études menées, que la survenance n'est pas dénuée de probabilité, les autorités préfectorales n'ont pas méconnu les dispositions précitées du code de l'environnement (CE 14 février 2007 Communauté des communes de Blangy, Pont l'Evêque, Intercom, n° 290327).

Et, en ne retenant pas, pour arrêter les prescriptions du plan de prévention, un certain nombre d'éléments présentés par les collectivités territoriales incluses dans celui-ci, notamment sur la topographie des lieux, leur situation altimétrique et les travaux hydrauliques et de remblaiement réalisés ou envisagés, au motif qu'ils ne sont pas de nature à permettre d'écarter les risques d'inondation en toute circonstance, les autorités préfectorales n'ont entaché l'arrêté attaqué ni d'une erreur sur la matérialité des faits, ni d'une erreur manifeste d'appréciation quant au zonage retenu (même arrêt).

De même, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation l'arrêté du préfet du Tarn qui approuve le plan de prévention des risques naturels prévisibles délimitant des zones exposées aux risques en tenant compte de la crue de 1930 correspondant aux plus hautes eaux connues de cette rivière. Le préfet a donc pu légalement se fonder sur les repères altimétriques de cette crue pour apprécier l'intensité du risque encouru (CAA de Bordeaux 4 juillet 2005, Association Protection des habitants de la rive gauche du Tarn, n° 02BX01095).

Aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que le périmètre d'un PPR soit limité au territoire d'une seule commune ou au contraire soit étendu à l'ensemble des communes d'un bassin hydrographique (TA de Nice 18 mars 2003, De Panisse Passis, n° 004125)

Le périmètre d'étude d'un PPR peut être étendu en cours de procédure, l'arrêté portant extension du périmètre devant être notifié aux seules communes concernées par cette extension (CE 14 février 2007, Communauté de communes de Blangy Pont-l'Evêque, n° 290327).

Contenu des plans de prévention des risques naturels prévisibles :

A - Le dossier du plan comprend selon l'article R 562-3 du code de l'environnement :

- 1) une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances ;
- 2) un ou plusieurs documents graphiques délimitant des zones ;
- 3) un règlement précisant :
 - les mesures d'interdiction et (ou) les prescriptions applicables dans chaque zone ;
 - les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date d'approbation du plan. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en oeuvre est obligatoire et le délai fixé pour celle-ci.

B - Selon l'article L 562-1 du code de l'environnement, les plans de prévention des risques naturels prévisibles :

1) délimitent les zones exposées aux risques:

en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, le plan peut :

- soit interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle (zones rouges) ;
- soit prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités (zones bleues) ;

En général donc un PPR définit donc trois grandes familles de zone :

- Des zones inconstructibles (zones rouges)
- Des zones constructibles sous conditions (zones bleues)

- des zones constructibles sans conditions spécifiques de prise en compte du risque, objet du plan de prévention (on parlera la plupart du temps de zones blanches ou non réglementées)

- 2) *délimitent les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux :*

Dans ces zones également, le plan peut :

- soit prévoir des interdictions (zones rouges)
- soit prévoir des prescriptions (zones bleues)

Notons que pour le juge, le législateur a bien entendu distinguer les deux types de zones précitées, exposées aux risques et génératrices de risques, même si les prescriptions peuvent être identiques dans les deux types de zones (CAA de Marseille, 9 novembre 2006, Ministre de l'écologie et du développement durable, n° 05MA03110).

- 3) *définissent les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones précitées, par les collectivités publiques ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;*

les PPRNP peuvent ainsi prescrire des mesures confortatives des immeubles déjà construits.

Le PPRN est un acte réglementaire de prévention qui fait connaître les zones à risques et définit les mesures pour réduire les risques courus. Il prévoit l'information préventive des citoyens, la protection par les collectivités et l'État des lieux habités, les plans de secours et d'évacuation.

- 4) *définissent dans ces zones les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.*

L'article R 562-5 du code de l'environnement fixe deux limites aux mesures susceptibles d'être imposées sur les biens existants ;

- le plan ne peut pas interdire les travaux d'entretien ou de gestion courants des bâtiments existants sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux ou conduisent à une augmentation de la population exposée ;
- les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément au code de l'urbanisme ne peuvent porter que sur des aménagements limités, dont le coût est inférieur à 10% de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan.

C- Le contrôle du juge :

Le plan de prévention des risques naturels, comme le plan local d'urbanisme est un document divisible et le juge peut annuler partiellement un tel plan . Est ainsi partiellement annulé pour erreur manifeste d'appréciation le PPR qui exclut de tout classement des terrains situés dans le lit majeur de la Siagne (TA de Nice 27 juin 2000, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 99762).

Sur le classement des terrains en zone rouge ou bleue, le juge administratif n'exerce en effet qu'un contrôle restreint et censure seulement les faits matériellement inexacts et les erreurs manifestes d'appréciation (CE 28 mars 1994 Mentzler, n° 100883 ; CE 22 mai 1996 Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier, n° 162745 à propos de plans d'exposition aux risques d'inondation)

Pour le tribunal administratif de Nice, le principe de précaution et l'existence des P.P.R. imposent au préfet « d'édicter sans délai, et sans attendre la réalisation de travaux publics de prévention et de sauvegarde de la compétence des collectivités territoriales, un plan de prévention des risques naturels pour assurer un niveau élevé de sécurité publique » (TA de Nice 7 avril 2000 GAEC de la Levade et autres / préfet des Alpes-Maritimes, n° 99-1285 et 99-1675)

Le même jugement relève que les dégâts constatés à La Roquette-sur-Siagne, accentués par les aménagements urbains réalisés de manière anarchique, dans l'ensemble du bassin versant, nécessitaient de façon impérative, dans les zones les plus exposées, l'établissement d'un PPR comportant des mesures d'interdiction de construire, et, dans les zones soumises à un aléa d'inondation modéré, la soumission de tout ouvrage et de toute construction au respect de prescriptions spéciales.

- ◆ Le principe de précaution et l'existence des PPR expliquent aussi que pour le juge administratif il ne peut y avoir d'erreur manifeste d'appréciation à classer en zone rouge inconstructible des terrains soumis à un risque d'aléa fort en matière d'inondations (TA de Nice 27 juin 2000 Mme Jeannine Carbone, n° 99-356).

En résumé, au regard des études scientifiques et techniques très poussées menées lors de la phase d'élaboration des PPRNP et des principes de précaution et d'action préventive , le juge ne censure pratiquement jamais un classement en zone rouge ou bleue (cf à propos d'un terrain inclus dans une zone rouge alors qu'il ne se situe pas lui-même, à la différence des terrains environnants en zone d'aléa fort , CE Vacher, 30 décembre 2011, n° 324 310).

Il y a en revanche une telle erreur manifeste d'appréciation si l'on omet volontairement d'inclure dans le P.P.R. (de Mandelieu-la-Napoule) des terrains soumis à un risque d'aléa fort en matière d'inondation (TA de Nice Commune de Mandelieu-la_Napoule et autres, 27 juin 2000 n° 99-762, 891, 892, 898, 913, 1237 et 2611).

Et l'annulation d'un plan de prévention des risques naturels d'inondations pour insuffisance des mesures de prévention peut déclencher une injonction du juge, le préfet ayant l'obligation d'édicter, dans un délai raisonnable, et selon les modalités prévues par les textes législatifs et réglementaires régissant l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, un arrêté complémentaire pour déterminer ces mesures

manquantes (CAA de Marseille, 10 juillet 2009 , n° 09MA00849, GFA Marogalie, préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault)

Par ailleurs, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation le classement en zone constructible par le plan local d'urbanisme d'une partie de la zone UC située sur le site des anciennes carrières, classé par le plan de prévention des risques naturels relatif aux carrières en « zone rouge » définie comme étant "inconstructible en l'état" (CE 20 mars 2009, Société Norminter Ile-de-France et commune de Gagny, n° 308327 et 308538).

RESPONSABILITES :

1) Comme en matière de plan local d'urbanisme, les charges et servitudes créées par le plan de prévention des risques naturels prévisibles ne donnent lieu à indemnité qu'en cas de charge « spéciale et exorbitante (CE Section 29 décembre 2004, Société d'aménagement des côteaux de Saint Blaine, BJDU 2005 n° 3 ,p. 180, concl. F. Séners, note J. Trémeau).

Selon cet arrêt en effet, il résulte des termes de la loi du 2 février 1995, éclairés par ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Le même arrêt écarte aussi une éventuelle indemnisation sur le fondement de l'article L 160-5 du code de l'urbanisme, les servitudes instituées par un PPR n'étant pas pris en application du code de l'urbanisme.

2) L'Etat ne commet pas de faute susceptible d'engager sa responsabilité, malgré l'absence de plans de risques, si les informations dont dispose l'administration font apparaître que ce risque n'est pas plausible (CE 16 juin 1989 , Association « Le ski alpin murois, Rec.p. 141 ; CE 13 juin 2003, Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, BJDU 2003, n°4 , p. 308).

Dans cette dernière espèce, lorsqu'elles ont autorisé le lotissement de la butte du Serpolet le 15 mai 1957, puis adopté le plan d'urbanisme directeur du 23 juin 1959 et le plan d'occupation des sols du 21 avril 1973, et lorsqu'elles ont délivré divers permis de construire sur cette butte, les autorités de l'Etat, si elles connaissaient l'existence d'une ancienne galerie souterraine sous le terrain d'assise de ces projets, n'étaient informées, notamment par le concessionnaire, d'aucun risque particulier d'affaissement de la mine du Cortal.

3) Mais selon une jurisprudence classique, l'absence de délimitation, dans un délai raisonnable, d'une zone à risque pourtant connue, peut engager la responsabilité de l'administration sur le fondement de la faute (CE 27 juillet 1979, Blanc et Ministre de l'équipement, Rec.p. 352).

Dans une espèce jugée par le tribunal administratif de Montpellier (TA de Montpellier 9 novembre 2006, Consorts Vanardois, n° 0206214), les services de l'Etat avaient, lors de l'élaboration du PPR, identifié avec précision le risque d'inondation lié au ruissellement torrentiel lors de fortes précipitations localisées et pourtant exclu ce risque du PPR . L'Etat ne pouvait s'exonérer de cette carence en invoquant l'absence de caractère intercommunal de ce risque ; il ne pouvait dès lors limiter l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondation au seul risque d'inondation sans commettre une erreur manifeste d'appréciation. Et l'illégalité ainsi commise est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

L'élaboration et la mise en place progressive des plans de prévention des risques naturels a donc introduit d'importantes contraintes en matière d'utilisation des sols qui s'imposent notamment lors de la cession de biens fonciers, mais aussi pour tout projet de construction, rendant ceux-ci dans les zones concernées particulièrement aléatoires. Les risques naturels du sol rendent en effet dans ces zones l'utilisation de ces biens, en particulier leur constructibilité, bien plus difficile , voire impossible.

L'expropriation pour cause de sécurité publique :

Ce régime d'expropriation spécifique est issu de la loi Barnier du 2 février 1995 et est régi par les dispositions de l'article L 561-1 du code de l'environnement. Cette procédure dérogatoire ouvre une nouvelle voie dans la politique de prévention des risques naturels.

Une procédure dérogatoire :

Il s'agit de dispositions exceptionnelles dont la procédure, relativement lourde, de mise en oeuvre relève intégralement des autorités de l'Etat. Sont seuls concernés les risques naturels majeurs qui menacent gravement la vie humaine. Et la mise en oeuvre de cette expropriation est soumise à trois conditions :

- il faut un type de risque particulier : mouvements de terrain, avalanches ou crues torrentielles ;
- une menace grave, c'est-à-dire un risque prévisible menaçant gravement la vie humaine ;
- une comparaison des coûts : les moyens de sauvegarde et de protection des populations doivent s'avérer plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

Il s'agit d'une expropriation par l'Etat à qui incombe la responsabilité de la politique de prévention des risques naturels.

Depuis sa création, l'expropriation pour risque naturel majeur a été peu utilisée et a concerné notamment les « Ruines de Séchiliennes » dans l'Isère et dans les Alpes-Maritimes

la Clapière à Saint-Etienne de Tinée. Le Vieux Roquebillière, pour lequel des études géologiques se poursuivent, pourrait être également concerné.

Seul est susceptible de donner lieu à réparation le préjudice direct, matériel et certain consécutif « à la perte de valeur du patrimoine devenu impropre, du fait de la démolition des bâtiments exposés, aux activités et aux usages auxquels ils étaient affectés ».

De cette analyse des textes législatifs en vigueur pour la prévention des risques naturels, il ressort que les outils de prévention privilégiés sont aujourd'hui les PPR qui peu à peu recouvrent la plupart des communes soumises à des aléa géologiques.