



HAL
open science

Les risques naturels en zones côtières – perspectives en droit de l’urbanisme

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Les risques naturels en zones côtières – perspectives en droit de l’urbanisme. Appréhension des risques naturels littoraux par le droit Publié aux Editions PUR 2015 Sous la dir. de C.Laronde-Clérac, A. Mazeaud et A. Michelot, 2015. hal-03005454

HAL Id: hal-03005454

<https://hal.science/hal-03005454>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Appréhension des risques naturels littoraux par le droit

Colloque La Rochelle 23 novembre 2012

Publié aux Editions PUR [2015](#)

« Les risques naturels en zones côtières – perspectives en droit de l’urbanisme »

Bernard Drobenko, Professeur des Universités à l’ULCO, La boratoire TVES

Introduction

I – les atouts de la prévention en droit de l’urbanisme

A – La planification

1° la planification décentralisée

2° l’intervention étatique

B – La maîtrise foncière

II - Les possibilités du contrôle des implantations

A – les dispositifs préventifs préalables

B – Les conditions d’intervention des décisions

III – De nécessaires évolutions

A – une coordination des instruments de prévention

B – Une rationalisation des décisions

Conclusion

Introduction

La détermination de la prévention des risques naturels en zones côtières s'inscrit dans un contexte historique caractérisé¹. Ces risques présentent une réelle diversité, effondrement de falaises, ensablement, désensablement, submersions marines et inondations peuvent se conjuguer. De ce point de vue les divers rapports intervenus en la matière démontrent la fragilité de ces territoires, d'autant que le changement climatique génère un aléa qui augmente le risque de catastrophe².

De nombreux territoires littoraux ont été conquis par les humains au fil du temps. Marais et zones humides ont été asséchés pour laisser place à l'agriculture nourricière. Les espaces littoraux de Charente-Maritime et du Nord-Pas de Calais ont ainsi été conquis sur la mer. Les polders et waterings sont l'héritage de pratiques datées, conduisant à une gestion spécifique afin d'y maintenir certes des activités agricoles, mais aussi désormais des formes d'occupation urbaine³.

Cette réalité historique permet aussi de situer le rôle des divers acteurs dans cet interface terre/mer. Car si l'ordonnance 1681 interdit à toute personne de bâtir sur le rivage de la mer, elle précise que⁴ « *L'État peut concéder aux conditions qu'il aura réglé les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ses objectifs qui forment propriété publique et domaniale* ». Cependant les évolutions intervenues sur ces territoires vont conférer aux propriétaires concernés une responsabilité significative, puisque la loi de 1807 précise bien que « *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* »⁵.

C'est l'urbanisation significative, puis de masse intervenue au cours du 20^e siècle, conjuguée à partir des années quatre-vingt par la prise de conscience du changement climatique qui va conduire à s'interroger sur le devenir de ces territoires. De ce point de vue, la tempête Xynthia constitue une

¹ Les malheurs des temps Paris Larousse 1987, Ledoux B. Les catastrophes naturelles en France Payot 1995, Rapport « Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France » de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques n° 312 Sénat et n°1540

Ass. Nat. Avril 1999, J. Dubois-Maury, C. Chaline Les risques urbains – Armand Colin 2002

² ONU GIEC Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation – 2011, notamment p.6 et s. 20 et s ; - Rapport de l'Agence européenne de l'environnement, juillet 2006 : les zones côtières européennes, qui souligne l'impact de l'urbanisation. MEDAD Bilan de la loi littoral – Rapport septembre 2007.- CGEDD Etudes et documents : le littoral, chiffres clés n°32 janvier 2011

³ L'association interdépartementale des waterings assure ainsi la gestion des flux d'eau dans le Nord-Pas de Calais. Créée par les départements du Nord et du Pas-de-Calais par délibérations respectives des 12 janvier 1977 et 18 octobre 1976, approuvés par les préfets deux préfets.

⁴ Article 33 de l'ordonnance de 1681

⁵ Art. 33 de la loi du 16/09/ 1807 relative à l'assèchement des marais, consolidée au 24 février 1996

catastrophe majeure dans le processus culturel d'identification des phénomènes de risques littoraux et de la nécessité de développer un droit adapté aux enjeux. Au-delà des mesures spécifiques de prévention des risques naturels littoraux, le droit de l'urbanisme constitue l'un des éléments majeurs de la prévention de ces risques

Comme le souligne un auteur, le risque peut constituer « un facteur objectif de déclenchement de la décision publique en matière de prévention »⁶. De ce point de vue, en l'état du droit et de sa mise en œuvre, nous constaterons que le droit de l'urbanisme présente un ensemble d'atouts contribuant à la prévention des risques naturels côtiers, qu'il existe aussi un ensemble de possibilités au regard du contrôle des implantations dans ces territoires, mais que compte tenu des aléas de ces deux possibilités d'intervention, des évolutions sont nécessaires.

I – les atouts de la prévention en droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme constitue l'un des premiers cadre d'intervention de la prévention des risques. En effet, dès le premier règlement national d'urbanisme, est posée la double règle, d'une part que « la construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche, peut-être, si elle est autorisée, subordonnée à des conditions spéciales », et, d'autre part que « ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral. »⁷. La prévention des risques constitue désormais une nécessité. En effet, les principes de prévention et de précaution s'imposent à toutes les politiques publiques⁸, la sécurité et la salubrité publiques⁹ fondent le droit de l'urbanisme, tandis que la prévention des risques naturels est au centre des exigences de la planification locale¹⁰.

Au-delà de ce dispositif d'ensemble, l'évolution des conditions locales de planification conduit à prendre en considération le risque inondations dans les divers documents de planification urbaine, tandis que la maîtrise foncière peut constituer un élément spécifique d'intervention opérationnelle

A – La planification

La prévention des risques conduit à l'intervention des collectivités territoriales dans le cadre de la planification, mais l'Etat apparaît aussi comme un acteur déterminant.

1° la planification décentralisée

⁶ P. Ségur La catastrophe et le risque naturel. Essai de définition juridique. Revue de Droit Public.

⁷ Règles posées par l'art. 2 du décret 55-1164 du 28 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, modifié par le décret 61-1297 du 30 novembre 1961, puis le décret 77-755 du 7 juillet 1977, modifiant ces dispositions devenues R 111-3 du code de l'urbanisme

⁸ Charte de l'environnement art. 2, 5, 6 - CE Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, Req. n° 297931

⁹ Art. L 110 c.urb.

¹⁰ Art. L121-1- 3° c.urb.

L'intervention des communes et de leurs groupements s'impose au titre des principes inhérents à la planification (cf. supra), de plus la procédure de porter à la connaissance conduit le préfet à s'assurer du respect des principes énoncés, mais aussi à fournir « notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement »¹¹. Les trois instruments de la planification urbaine locale et décentralisée, le Schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme et la carte communale devraient donc conditionner l'urbanisation à l'existence des risques côtiers, qu'ils soient d'inondations ou de submersion.

- le schéma de cohérence territoriale : document stratégique, le SCOT comporte un document d'orientation et d'objectifs qui définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de prévention des risques¹². Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondations a été approuvé, il doit être compatible avec ses dispositions¹³. Le SCOT permet aussi de déterminer, localiser ou délimiter les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, ce qui permet aussi de contribuer à la prévention des risques naturels¹⁴.
- le plan local d'urbanisme : les divers documents du PLU permettent de contribuer à la prévention des risques côtiers. Au-delà du rapport de présentation qui permet de disposer d'un diagnostic territorial exhaustif, conforté par l'évaluation environnementale, les autres éléments constitutifs caractérisent la volonté de prévenir les risques côtiers. Il en est ainsi du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les orientations politique et les perspectives du développement urbain¹⁵, du zonage qui avec les zones A et N permet de préserver des territoires de l'urbanisation¹⁶, du règlement qui interdit l'urbanisation, l'autorise ou peut la soumettre à conditions¹⁷, des documents cartographiques qui permettent de délimiter les zones à risques justifiant des interdictions ou limitations¹⁸, mais aussi des annexes¹⁹, même si celles-ci ne comportent des éléments qu'à titre « d'information », y compris les servitudes d'utilité publique d'un plan de prévention des risques naturels prévisible. Mais le classement en zone inconstructible doit être fondé sur la réalité du risque, faute de quoi il fera l'objet d'une annulation²⁰.
- la carte communale : elle délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception...., elles précisent les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L 111.1 »²¹ ». Une carte communale peut classer des terrains « inconstructibles », dès lors que le risque d'inondations est avéré²².

2° l'intervention étatique

¹¹ Article L 121.2 du code de l'urbanisme tel que résultant de la loi SRU

¹² Art. L121-1-4 c.urb.

¹³ Article L122-1-13 et L122-16 c.urb.

¹⁴ Art. L 122-1-5, II, c.urb.

¹⁵ Article L123-1-3 c.urb.

¹⁶ Art. R123-11 c.urb.

¹⁷ Art. L. 123-1-5, R 123-9 c.urb.

¹⁸ Art. R 123-11-b c.urb.

¹⁹ Art. R 126-1- IV, B) – SUP), R123-14 -7° c.urb

²⁰ – CAA Nancy 15 décembre 2011 Commune de Ceffonds n°11NC0199

²¹ Article L 124.1 du code de l'urbanisme

²² Conseil d'État 19 novembre 2010 Commune de Baudoncourt req. n°316847

L'Etat a la charge de mettre en œuvre la politique de planification des risques majeurs, intégrant les inondations et les submersions, qu'il intervienne à l'échelle nationale avec la stratégie nationale²³, du bassin avec le plan de gestion des risques d'inondations²⁴ ou au niveau local avec le plan de prévention des risques naturels prévisibles²⁵.

Au-delà de ces compétences majeures, sur la base des connaissances acquises, il participe aussi à la mise en œuvre des politiques urbaines. Son intervention se situe à plusieurs niveaux :

- l'Etat planificateur. L'Etat disposait de la compétence pour élaborer les DTA. A l'échelle d'un territoire présentant des enjeux, ces DTA imposaient un rapport de compatibilité aux documents d'urbanisme, leur opposabilité était renforcée en zone littoral²⁶. Elles sont devenues des instruments programmatiques sans portée normative, les DTADD²⁷. Cependant pour leur mise en œuvre par la technique du Projet d'intérêt général, elles peuvent concerner des espaces soumis à risques²⁸. Dans les zones côtières, il faudra s'attacher au contenu des documents stratégiques de façade qui visent à définir « les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs »²⁹. Dans ce cadre il « expose également les conditions d'utilisation de l'espace marin et littoral, les activités économiques liées à la mer et à la valorisation du littoral ainsi que les principales perspectives d'évolution socio-économiques et environnementales et les activités associées »³⁰. Ces documents ont des effets sur les instruments de planification, les programmes et les décisions intervenant sur les façades maritimes³¹.
- L'état régulateur. C'est notamment le cas avec la mise en œuvre du projet d'intérêt général. Créé par la loi du 7 janvier 1983³², et constituant un véritable instrument de contre-pouvoir aux compétences dévolues aux communes en matière d'urbanisme, le projet d'intérêt général permet d'intervenir en matière de prévention des risques. Désormais il constitue aussi une mesure d'application d'une DTADD³³. Le projet d'intérêt général constitue une technique juridique permettant d'imposer à des autorités locales (communes ou groupement) ayant exercé leurs compétences en matière de Plan Local d'Urbanisme, la prise en considération du risque inondation.

²³ Art. 566-4 c.env.

²⁴ Art. 566-7 c. env.

²⁵ Art. 562-1 c.env.

²⁶ Article L 111-1-1 c.urb. avant la réforme de 2010

²⁷ Art. L113-1 et s. c.urb.

²⁸ Art. L113-4 c.urb.

²⁹ Art. L 219-3 c.env.

³⁰ Art. R 219-1-7 c.env.

³¹ Art. L 219-4 c.env.

³² Article 47 de la loi 83.8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO du 8 janvier 1983, article L 121.12 du code de l'urbanisme, devenu avec la loi SRU, l'article L 121.9. Le dispositif réglementaire d'application a été modifié avec le décret 2001.60 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme (article R 121.3 et 4 du code de l'urbanisme)

³³ Art. L121-9 c.urb.

C'est le préfet qui, par arrêté, va qualifier la nécessaire intervention en matière de risques côtiers de « projet d'intérêt général », justifiant ainsi les incidences sur le document d'urbanisme existant et les modifications à opérer. L'objet du PIG peut être caractérisé précisément au regard des risques naturels et assimilés tels que les inondations, ce afin de réaliser soit des projets de dispositions de protection (diminution de densité, règle de recul, de réduction de hauteur) soit des projets de travaux de protection, tels que projets de digues³⁴.

C'est le caractère d'utilité publique du projet qui justifie cette qualification, la lutte contre les inondations présente bien ce caractère, le document pouvant s'appuyer sur les informations contenues dans un atlas des zones inondables et un plan de surfaces submersibles³⁵.

Le PIG n'institue pas en lui-même des servitudes d'urbanisme, mais il conduit à modifier les documents d'urbanisme qui, ce faisant, instaurent des servitudes d'urbanisme, c'est à dire de nouvelles conditions d'utilisation du sol et de l'espace, car, « dès qu'il a connaissance de risques, l'Etat a le devoir d'en informer l'autorité responsable de l'élaboration du document d'urbanisme afin que les dispositions nécessaires à leur prévention soient prises en compte de façon satisfaisante et les utilisations du sol autorisées compatibles avec la survenance du phénomène accidentel »³⁶. L'absence de prise en considération de ces éléments par la collectivité peut entraîner l'inopposabilité du document³⁷, mais le préfet peut mettre en demeure d'intégrer les évolutions exigées par le PIG, et le cas échéant à se substituer aux acteurs locaux en révisant ou modifiant le document local³⁸.

Cependant la décision d'engager un PIG relève du pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes.

B – La maîtrise foncière

La maîtrise foncière constitue en droit de l'urbanisme une modalité spécifique d'intervention, aux fondements d'objectifs différenciés.

Dans les zones côtières, l'intervention des acteurs locaux peut relever de plusieurs logiques :

Le Conservatoire du littoral peut intervenir dans le cadre de ses compétences ou sur les territoires des espaces naturels sensibles si le Conseil général ne préempte pas ou transfère son droit³⁹. Dans le cadre de ses missions le Conservatoire du littoral peut acquérir par voie d'expropriation. Il peut y procéder pour un risque d'ensablement et pour préserver le patrimoine naturel de la zone, ce alors même qu'une association de riverains pouvait intervenir⁴⁰.

³⁴ Circulaire du 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives au projet d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols) 1.1.4.f).

³⁵ TA Orléans 9 juillet 1998 Association de défense des Communes riveraines de la Loire, Commune de St. Pierre des Corps, Commune de St. Genouph, Commune de Berthenay, req. 95.1941. Revue juridique du Centre Ouest, n°24 juillet 2000, p.77, obs. B. Drobenko

³⁶ Circulaire de 1985 précitée, 1.1.4, f)

³⁷ Article L 123.12 dernier alinéa du code de l'urbanisme

³⁸ Article L 123.14 du code de l'urbanisme

³⁹ Article L322-4 c ; env., L142-2 et s. c.urb.

⁴⁰ CAA de Bordeaux 18 décembre 2003 Conservatoire du littoral et des rivages lacustres req. n°01BX00937

Les conseils généraux dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles, historiquement fondée sur la préservation des littoraux peuvent instaurer des zones à préserver et à ouvrir au public où pourra s'exercer le droit de préemption⁴¹.

Le droit de préemption urbain constitue une autre modalité d'intervention, mais les conditions de sa mise en œuvre doivent être précisées. En effet, créé pour mettre en œuvre au titre des opérations d'aménagement, il ne peut intervenir que s'il répond aux objectifs de l'article L 300-1 du code de l'urbanisme. En ce sens la prévention des inondations n'entre pas dans ce cadre⁴². En revanche, s'il s'agit de prévenir les inondations, le fondement devra être la création de zones de mobilité de cours d'eau ou de zones de rétention temporaire des crues⁴³.

La planification et la maîtrise foncière constituent bien au plan local des vecteurs significatifs pour la prévention des risques de submersion et d'inondation. Les acteurs locaux disposent bien de la capacité d'intervenir préventivement, ils peuvent par ailleurs prévenir les catastrophes lors du contrôle des implantations.

II - Les possibilités du contrôle des implantations

Le droit public permet de mettre en œuvre diverses techniques opérationnelles pour prévenir les implantations face au risque d'inondation ou de submersion. La police spéciale de l'urbanisme développe à cet égard un ensemble de contrôles préalables, pour l'essentiel des autorisations et des déclarations. A ce titre l'ambiguïté des acteurs se conjugue avec la capacité d'intervention des autorités locales, révélant à la fois l'intérêt et les limites de ce dispositif.

Les éléments les plus caractéristiques en préalable à l'intervention des décisions, puis lors de leur délivrance.

A – les dispositifs préventifs préalables

Le droit de l'urbanisme comporte un ensemble de règles et procédures qui déterminent les conditions d'intervention des décisions en zone inondables :

1° les données préventives

En droit de l'urbanisme, deux instruments contribuent à déterminer les conditions d'intervention des décisions

Le certificat d'urbanisme. Il constitue l'instrument d'information nécessaire pour identifier les servitudes applicables sur un territoire, qu'elles soient d'urbanisme ou administratives⁴⁴. Est fondé le refus d'un certificat d'urbanisme motivé par le caractère inondable de la parcelle objet du projet⁴⁵.

⁴¹ Article L 142-1 et s . c.urb.

⁴² CAA de Douai 10 février 2005 Commune de Pont-Audemer req. n° 03DA01142

⁴³ Art. L211-1 c.urb. renvoyant notamment à l'art. L 211-12 du c.env.

⁴⁴ Art. L 410-1 c.urb.

⁴⁵ CAA de Douai 17 janvier 2013 Commune d'Andres req. n° 12DA00885

Les exigences relatives à la demande. Plusieurs dispositions du code de l'urbanisme imposent de compléter le dossier pour un projet intervenant dans une zone à risques, c'est le cas notamment si un permis est demandé en zone inondable, le dossier doit comporter les précisions des côtes du plan de masse⁴⁶, lorsque le projet est situé en zone de PPRNP et qu'est exigée une étude préalable établie par un architecte ou un expert⁴⁷, c'est le cas aussi pour les travaux spécifiques comme les remontées mécaniques qui exigent « Une note sur les risques naturels et technologiques prévisibles et les dispositions principales prévues pour y faire face »⁴⁸ ainsi que les implantations d'unités touristiques nouvelles qui imposent d'intégrer les risques⁴⁹. Concernant le camping, le préfet délimite par arrêté les zones soumises à un risque naturel qui comprennent notamment celles mentionnées à l'article R. 125-10 du code de l'environnement. Dans les zones à risques le dossier doit comporter les dispositifs d'alerte et d'évacuation des occupants⁵⁰.

B – Les conditions d'intervention des décisions

Lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme les autorités compétentes pour les délivrer disposent bien d'un pouvoir d'appréciation significatif au regard du risque inondation, mais les aménageurs et porteurs de projets interviennent de manière significative

A titre principal, c'est au moment de l'instruction des autorisations que les informations seront collectées par les services compétents. L'autorité qui délivre les autorisations dispose avec l'article R 111.2 du code de l'urbanisme, opposable même en présence d'un PLU, d'un moyen juridique adapté pour justifier un refus de permis de construire⁵¹, la présence d'un PPRNP imposant en principe ce refus. Mais si le maire délivre néanmoins le permis, le préfet peut en obtenir l'annulation dès lors que le risque d'inondation existe⁵². La simple présomption du risque inondations impose des mesures préventives avant la délivrance de toute autorisation, au moins des études préalables, faute de quoi la responsabilité de l'autorité qui la délivre peut être engagée⁵³. Les mêmes appréciations intéressent les opérations d'aménagement, ainsi un projet d'aménagement doit précisément intégrer le risque inondations⁵⁴, les juges se réfèrent à la fois au contenu de l'étude d'impact lorsqu'elle s'impose et aux mesures imposées par l'arrêté d'autorisation de l'opération pour prévenir le risque des inondations⁵⁵.

⁴⁶ Art. R 431-9 c.urb.

⁴⁷ Art. R 431-16 c.urb.

⁴⁸ Art. R 471-3. 9° c.urb.

⁴⁹ Art. R 145-6 c.urb.

⁵⁰ Art. L443-2, R 443-9 c.urb.

⁵¹ CE 12 février 1982 Mr et Mme L'Heureux req. 21834, mais aussi CAA Nantes 22 novembre 2000 Ste Ad Untz Mbru n°99NT00103

⁵² CAA Marseille 26 octobre 2000 Préfet de Corse du Sud req. 98MA00089

⁵³ CE 13 février 2013 Préfet de Haute-Corse req. n° 348943

⁵⁴ CE sect. 15 mars 1999 Commune du François req. 132492

⁵⁵ Pour la réalisation d'un golf, où le juge considère que les études, comme les mesures imposées sont suffisantes : CE sect. 28 juillet 2000 Association des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure (AVIVE) req. 198873, 198989

Il apparaît cependant qu'une certaine ambiguïté doit être soulignée dans les rapports entre le citoyen-électeur et l'élu local. Le développement local trouve peut-être ici ses limites comme le pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes. Les travaux parlementaires sont aussi révélateurs des positions ambiguës de certains élus locaux, parfois réticents lors de la définition des zones inondables par le PPRNP⁵⁶.

Les évolutions jurisprudentielles tendent aussi parfois à atténuer la portée d'un dispositif de gestion préventive. Dans un récent avis, le Conseil d'Etat, tirant les conséquences de la qualification de document d'urbanisme des PPRNP, décide qu'ils instituent des décisions d'urbanisme⁵⁷. Or, cette qualification interdit d'opposer ces dispositions après l'annulation d'un refus d'autorisation dès lors que la demande intervient sous certaines conditions⁵⁸. Au-delà il s'agit aussi de s'interroger sur la portée de cet avis tant à l'égard des garanties conférées par un certificat d'urbanisme ou une autorisation de lotir, mais aussi sur la pertinence des dispositions d'ordre public des règles générales d'urbanisme (notamment l'article R 111.2 du code de l'urbanisme).

En second lieu, le rôle des bénéficiaires des décisions d'urbanisme sont des acteurs significatifs. Au-delà des informations transmises dans le cadre de la prévention des risques, ils disposent de celles leur permettant de situer les risques sur la zone projetée pour leur projet. En effet toute personne projetant de réaliser une construction peut d'abord demander un certificat d'urbanisme, lui permettant d'identifier les servitudes administratives applicables, dont l'existence de risques connus sur un espace donné⁵⁹. A noter que les garanties conférées par ce document ne portent pas sur les servitudes administratives relatives à la sécurité publique qui peuvent donc être instaurées à tout moment⁶⁰. Le maire délivrera un certificat d'urbanisme pré-opérationnel négatif, en application des règles générales d'urbanisme dès qu'existe un risque d'inondation⁶¹. L'existence de ce risque peut résulter d'études ou de rapports, la simple probabilité du risque justifiant la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif⁶², voire l'annulation d'un certificat d'urbanisme positif⁶³.

De plus la délivrance d'un permis de construire résulte d'une demande préalable. De ce fait, le pétitionnaire ou l'aménageur sont des acteurs directs de la prévention. Le porteur d'un projet peut en effet intégrer le risque inondations et prévoir par exemple des travaux pour le réduire. Cependant même si des travaux ont été effectués, ceux-ci peuvent s'avérer insuffisants pour éviter le risque et le permis de construire délivré sera annulé⁶⁴.

La contestation des refus d'autorisation ou des décisions administratives imposant de prendre en considération le risque inondation, témoigne parfois d'une certaine irresponsabilité de la part des pétitionnaires ou

⁵⁶ A titre d'exemple réponse à la question parlementaire 2094. MATE JO 17 mai 2000, p.4215

⁵⁷ Avis du Conseil d'Etat du 12 juin 2002. Préfet de la Charente Maritime n°244634. RFDA juillet-août 2002, p.871

⁵⁸ En application de l'article L 600.2 du code de l'urbanisme

⁵⁹ Tel que résultant de l'article L 410.1 du code de l'urbanisme. Cf. H. Jacquot La réforme du certificat d'urbanisme d'information. BJDU 06/2000, p.397 et S. Pérignon Le nouveau certificat d'urbanisme. AJDA 20 janvier 2001, p.51

⁶⁰ Article L 4210.1, 5° alinéa in fine du code de l'urbanisme

⁶¹ CAA Nantes 19 février 1997 Boulay req. 94 NT00761

⁶² TA Chalons en Champagne 28 avril 1998 Mme Foucaut req. 97397

⁶³ CAA Nantes 23 juillet 1997 Préfet de l'Eure req. 96 NT01941

⁶⁴ TA Nice 30 juin 1999 Préfet des Alpes Maritimes c/ commune de Mandelieu-la -Napoule Société Cirmad Grand Sud req. 983611

aménageurs⁶⁵. A noter que les contestations de refus de permis de construire fondées sur l'existence du risque inondation sont aussi nombreuses⁶⁶, de même qu'est contesté un refus de permis de construire justifié par l'existence d'un risque d'inondation, dans ce cas toutefois un certificat d'urbanisme positif avait préalablement été délivré⁶⁷. Des particuliers peuvent entreprendre des travaux illégalement puis contester auprès des juridictions administratives les décisions sanctionnant un tel comportement (contravention de grande voirie) et demandant la démolition puis la remise en état des lieux⁶⁸.

Très tôt les juridictions relèvent l'imprudence des pétitionnaires « en s'installant dans une zone où elles ne pouvaient ignorer le caractère inondable sans prendre les précautions imposées par la nature des lieux » il en résulte un partage des responsabilités⁶⁹. Le juge s'attache désormais à identifier le rôle du pétitionnaire, celui de l'autorité qui a instruit et qui a délivré l'autorisation⁷⁰.

Il faut apprécier ces évolutions au regard des garanties que confèrent certaines autorisations aux porteurs de projets⁷¹, mais cette garantie peut conduire à neutraliser la connaissance ultérieure d'un risque d'inondation pour les constructions intervenant dans les délais⁷².

Qu'il s'agisse de planification, de maîtrise foncière ou de contrôles préalables, la prévention effective des risques d'inondation et de submersion par le droit de l'urbanisme révèle ses limites, ce d'autant que les questions de changement climatique sont encore rarement intégrées. Il en résulte qu'une approche plus cohérente exige quelques évolutions.

III – De nécessaires évolutions

Les zones côtières font désormais l'objet d'une attention spécifique en termes de risques naturels. Dans un contexte de risques connus⁷³, il paraît nécessaire d'apprécier la portée des interventions des différents acteurs sur les territoires côtiers. La catastrophe Xynthia a généré des discours contradictoires, a permis de produire des rapports faisant apparaître les lacunes, les

⁶⁵ Un aménageur conteste un refus d'autorisation de lotir d'un maire qui, considérant l'insuffisance du réseau d'assainissement existant déjà à l'origine d'inondation, le tribunal confirme le refus CAA Nancy 2 Août 2001 SARL Promo Terrains req. 97NC01860

⁶⁶ Entre autres CAA Lyon 24 mars 1998 Mme Massa req. 95LY00217, CAA Nantes 28 octobre 1998 Ville d'Ambroise req. 96NT02105

⁶⁷ CE 12 février 1982 M. Mme L'Heureux req. 21834

⁶⁸ CE sect. 15 janvier 1999 Ministère de l'Environnement req. 105319

⁶⁹ CE 14 décembre 1990 Ste Provençale d'Equipements et autres req. N°46.796

⁷⁰ CAA Bordeaux 8 avril 1993 Mme Desfougères req. 91BX068

⁷¹ CE 4 février 1994 M. Michel Ablain req. 116625, confirmé par CAA Marseille 10 décembre 1998 SCI Biscompte-Albère. AFDUH 1999, n°03. Dalloz. 1999, p.368, n°607

⁷² CAA Lyon 6 avril 1999 Ste Blanc req. 94 LY01405 et 94LY01442

⁷³ ONU GIEC Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation – 2011, notamment p.6 et s. 20 et s; - Rapport de l'Agence européenne de l'environnement, juillet 2006 : les zones côtières européennes, qui souligne l'impact de l'urbanisation - . MEDAD Bilan de la loi littoral – Rapport septembre 2007.- CGEDD Etudes et documents : le littoral, chiffres clés n°32 janvier 2011, CGEDD Etudes et documents - Impacts à long terme du changement climatique sur le littoral métropolitain – n°55 octobre 2011 ; Conservatoire du Littoral « Impact du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du Littoral, Scénarios d'inondation et de submersion à l'horizon 2100, 2004 - mais aussi au plan local : Stéphane Raison « Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée » Xèmes Journées Nationales Génie Côtier – Génie Civil, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis

manquements et les limites, dans la gestion préventive des risques côtiers, en particulier au regard de la mise de œuvre du droit de l'urbanisme⁷⁴ ; le bilan ainsi dressé impose des mesures adaptées aux enjeux. A cet égard les méthodes et objectifs de la gestion intégrée des zones côtières peuvent constituer un référent⁷⁵. En termes de perspectives nous retiendrons la nécessité de renforcer la coordination des outils d'intervention, une rationalisation des compétences dans les zones à risques.

A – une coordination des instruments de prévention

Si la prévention des risques naturels relève de la compétence de l'Etat, les collectivités territoriales ont, avec le droit de l'urbanisme une responsabilité spécifique à cet égard. Les catastrophes intervenues au cours des dernières années démontrent la nécessité de mieux coordonner les planifications et les mesures instaurées.

Si les PGRI et les PPRNP constituent les instruments de référence de la prévention des risques côtiers, les SDAGE et les SAGE, peuvent aussi déterminer des règles de prévention. L'articulation avec les planifications urbaines est déterminée par le code de l'urbanisme⁷⁶ ou des dispositions spécifiques certaines planifications⁷⁷. Les évolutions intervenues au cours de la décennie font apparaître un triple phénomène :

- nonobstant les principes, les acteurs locaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation étendu en matière de prévention des risques. En la matière ce pouvoir devrait être réduit.
- les documents d'urbanisme peuvent faire l'objet d'une évolution quasi permanente, en particulier des révisions et modifications simplifiées⁷⁸, les documents de planification des risques peuvent eux-mêmes désormais faire l'objet de modifications⁷⁹.
- les auteurs des documents de planification peuvent mettre en œuvre un ensemble de mesures qui apparaissent comme autant de dérogations ou d'adaptations des règles en vigueur.

L'architecture globale du rapport entre les documents repose sur le rapport majeur de compatibilité dont la portée est essentiellement déterminée par le contenu de la norme de référence. Compte tenu des enjeux sous-jacents, et aux fins de lisibilité du droit et de son effectivité, la coordination des règles relatives à la sécurité publique instaurées par les divers documents de

⁷⁴ Rapport Sénat n°554 "Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia » juillet 2010, Rapport Cousin « propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales » Novembre 2011

⁷⁵ Ch 4 de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe - Journal officiel n° L 148 du 06/06/2002

⁷⁶ Art. L111-1-1 c.urb

⁷⁷ Cas des documents stratégiques de façade avec L.219-4 c.env.

⁷⁸ Art. L 122-14-3, L123-13-3, L124-2 c.urb.

⁷⁹ Art. L. 562-4-1 c.env.

planification devrait relever d'un rapport de conformité. Des règles de prévention des risques. Les dispositions d'un plan de prévention des risques valent servitudes d'utilité publique, elles sont précisées par des documents graphiques, ces éléments sont opposables à toute décision d'occuper le sol et l'espace⁸⁰. Cette opposabilité a été précisée, puisque, si les servitudes du PPRNP s'imposent directement aux décisions d'urbanisme⁸¹, ce document est considéré comme un « document d'urbanisme », au sens de ce code⁸².

Cependant en l'état du droit les servitudes d'un PPRNP doivent être annexées au PLU, à titre informatif⁸³, faute de quoi elles ne sont plus opposables dans un délai de un an⁸⁴. Une évolution significative devrait intervenir au regard de ce dispositif. Pour faire prévaloir la sécurité publique, il s'agit d'inverser le libellé de l'article L 126-1 du code de l'urbanisme, « les dispositions du document d'urbanisme ne sont plus opposables si le document n'est pas mis en conformité avec les dispositions du PPRNP dans un délai de six mois à compter de son approbation ».

En stabilisant les règles d'urbanisme tout en atténuant le pouvoir discrétionnaire d'intervention dans les zones à risques, puis en subordonnant plus précisément les règles d'urbanisme aux règles de sécurité publique, des avancées pourront être constatées.

B – Une rationalisation des interventions

Les rapports relatifs aux catastrophes les plus récentes mettent en exergue le rôle des divers acteurs dans la mise en œuvre des projets⁸⁵. De ce point de vue si les autorités publiques ont un rôle majeur lors de la prise de décision, les porteurs de projets occupent aussi une place centrale.

D'une part les règles d'urbanisme confèrent l'essentiel des compétences en matière de décisions d'urbanisme aux exécutifs locaux (maire, Président d'EPCI), exceptionnellement au représentant de l'Etat⁸⁶.

Le maire peut refuser un permis de construire sur le fondement des règles en vigueur, et nonobstant celles-ci, au titre de la sécurité publique (art. R111-2 c.urb.) s'il apparaît que le projet va intervenir dans une zone à risques⁸⁷.

Nous devons constater cependant que certaines communes contestent le zonage des plans de prévention des risques qu'elles considèrent souvent comme excessives⁸⁸. Par ailleurs malgré

⁸⁰ CE 7 novembre 2012 MEEDDM req ; n°337755

⁸¹ CE 4 mai 2011 Commune de Fondettes req.321357

⁸² CE 30 décembre 2011 Commune de Neuilly sur Seine req. n° 324310

⁸³ Art. R 123-14 c.urb.

⁸⁴ Art. L126-1 c.urb.

⁸⁵ Rapport Sénat n°554 «Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia » juillet 2010, Cour des Comptes Rapport « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var.Juillet 2012

⁸⁶ Art. L422-1, L422-2, R422-2 c.urb.

⁸⁷ CAA Marseille 21septembre 2006 Commune de Cabries req. n°03MA00367, en l'espèce le recours à l'article R111-2 c.urb était d'autant plus justifié que les dispositions du POS, se référant à un Atlas départemental caractérisait ces zones comme inondables

l'approbation par l'Etat de mesures préventives tel un plan de prévention des risques, l'exécutif local délivre des permis de construire. Dès lors seul le contrôle de légalité et la saisine du juge permettent d'annuler ce type de décision⁸⁹. Ainsi, malgré l'information transmise par le préfet précisant que la commune était placée en risque de submersion marine, le maire délivre un permis de construire qui fera l'objet d'une annulation⁹⁰.

Compte tenu des enjeux de sécurité, mais aussi humain et patrimoniaux attachés à la prévention des risques, il paraît nécessaire de rompre l'ambiguïté qui résulte des rapports entre l'élu et les administrés/électeurs. Dans les zones côtières à risques, l'instruction et la délivrance des décisions d'urbanisme devrait relever de la compétence de l'Etat seul.

D'autre part les administrés présentent de manière régulière des recours contre les décisions de classement de leurs biens dans le périmètre d'inconstructibilité⁹¹. Hors une erreur matérielle ou une erreur manifeste d'appréciation, les juridictions valident le zonage, souvent établi à partir de l'historique des inondations ou submersions mais aussi des travaux préalables d'expertise⁹². Ces recours intéressent même des zones touchées par la tempête Xynthia⁹³.

Les aménageurs et autres porteurs de projets disposent des informations préalables sur les risques majeurs⁹⁴, cette information intéresse aussi les transactions immobilières⁹⁵. Le contentieux fait apparaître que les juridictions se réfèrent aussi à la connaissance historique des phénomènes d'inondations et de submersion ainsi que des documents comme des plans cadastraux ou Atlas départementaux des inondations que ces acteurs ne peuvent ignorer⁹⁶.

Il apparaît aussi que les juridictions prennent de mieux en mieux en considération le comportement des acteurs, y compris les porteurs de projets. Il en résulte qu'en cas de réalisation d'un risque d'inondation ou de submersion, les responsabilités sont partagées⁹⁷.

Les décisions font référence à l'imprudence des porteurs de projets ou propriétaires, ce qui est le cas de terrains ayant subis une submersion pour lequel un exploitant demande indemnisation à la commune et au syndicat de propriétaires, le juge considérant qu'il ne pouvait ignorer la situation lors

⁸⁸ Entre autres : CAA Versailles 9 février 2012 Commune de Maisons-Laffitte req. n° 10VE01683

⁸⁹ CE 16 février 2007 commune des Portes-en-Ré req ; n°276363, en l'espèce un premier refus du maire annulé par le TA de Poiriers, conduit à l'octroyer sur une nouvelle demande malgré l'avis défavorable du préfet.

⁹⁰ CAA de Nantes 18 novembre 2011 Commune de Cherrueix req. n°11NT01779

⁹¹ Entre autres : CAA Marseille 5 décembre 2011 Association Trebon-Campagne et autres req. n° 09MA01711

⁹² Parmi les nombreux exemples : TA Montpellier 27 janvier 2011, SARL JALADE, n° 0900516, CE 22 mai 2012 MEEDDM req. n°334087

⁹³ CAA de Bordeaux 17 janvier 2013 Association de défense des intérêts des victimes de Xynthia req. n°11BX02620 en l'espèce une décision du préfet établissant les zones de dangers de submersion

⁹⁴ Art. L125-2, R 125-1 et s ; c.env.

⁹⁵ Art. L125-5 c.env.

⁹⁶ Cf. CAA Marseille 21 septembre 2006 Commune de Cabries req. n°03MA00367 pour un atlas et Conseil d'Etat 2 octobre 2002 METL c/ G. req. n° 232720 pour un plan cadastral de 1936
Publié aux Tables du Recueil Lebon

⁹⁷ Entre autres : CAA Bordeaux 8 avril 1993 Mme Desfougères req.91BX068, Conseil d'Etat 2 octobre 2002 METL c/ G. req. n° 232720, précité

de la prise de bail et a commis une imprudence en ensemençant des champs susceptibles d'être submergés⁹⁸.

Les risques littoraux résultent pour la plupart de phénomènes naturels. Dès lors, le propriétaire d'une maison affectée par l'effondrement d'une falaise ne peut poursuivre la commune pour négligence dans l'entretien du domaine public⁹⁹. Par ailleurs les juridictions prennent en considération le caractère « professionnel » des requérants, ainsi un professionnel de l'immobilier ne peut se prévaloir d'un préjudice au regard d'information relatives au caractère inondable d'un terrain résultant d'un certificat d'urbanisme¹⁰⁰.

Il résulte de ces éléments que compte tenu des informations désormais disponibles sur les risques côtiers, les porteurs de projet, les aménageurs et les propriétaires fonciers dans les zones inondables doivent contribuer à la prévention. En effet, au-delà de la nécessaire solidarité qui doit s'exprimer dans les périodes d'intervention des catastrophes par la création de fonds¹⁰¹, c'est aussi le principe de responsabilité, et non la mutualisation, qui doit guider les décisions et les actions, qu'elles soient publiques ou privées¹⁰². La Cour des Comptes dans son rapport de 2012¹⁰³ souligne bien que les pouvoirs publics ne peuvent prendre en charge toutes les mesures préventives, les propriétaires et leurs associations constituent désormais, avec les assureurs des acteurs incontournables. Compte tenu des coûts générés par les catastrophes, la Commission européenne s'interrogeait sur le moyen de savoir s'il y a lieu de transférer – et si oui, comment – une partie des risques et frais financiers aux intervenants privés qui sont à l'origine de l'accroissement du risque ou qui font le choix de vivre ou d'investir dans des zones à risques, faute de quoi on assistera à une hausse généralisée des primes d'assurance et des coûts¹⁰⁴.

La stratégie de retrait du littoral dans les zones à risques devrait favoriser une approche globale conférant à chacun sa part de responsabilité.

En conclusion il apparaît bien que le développement de l'urbanisation repose sur la capacité des autorités publiques à orienter son évolution avec les documents d'urbanisme, mais aussi à intégrer les dispositions des

⁹⁸ CE 6 juillet 1988 Commune de Sainte-Blandine req. n°33260

⁹⁹ CAA de Nantes 12 avril 2012 Commune de Pornic req. n°10NT01395

¹⁰⁰ CE 6 juin 2012 Société d'Habitation à Loyer Modéré de La Réunion req. n° 327303

¹⁰¹ Un Fonds européen de solidarité en 2002, un fonds en France a aussi été créé pour financer les indemnités allouées en cas d'expropriation, les dépenses liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées. Il peut aussi contribuer à financer les mesures de prévention. Ainsi l'art 32 de la loi EMA précitée instaure un prélèvement pour ce faire de 40 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2007, de plus dans la limite de 55 millions d'euros par an un prélèvement pourra intervenir jusqu'en 2012 pour financer les études et travaux des collectivités pour la prévention des risques dans le cadre d'un PPRN.

¹⁰² Au sens d'Hans Jonas Le principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique Cerf. 1995

¹⁰³ Cour des Comptes Rapport « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var. Juillet 2012, précité

¹⁰⁴ Commission des Communautés Européennes - Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » - COM(2006) 275 final du 7 juin 2006, P.30

instruments spécifiques (plans de prévention) tout en procédant à un contrôle dans le cadre de la délivrance des autorisations. Il s'agit avant tout d'appliquer au moins précisément le droit en vigueur.

La prévention résulte aussi des conditions d'utilisation du sol et de l'espace, notamment par les activités telles que l'agriculture, l'implantation des infrastructures, les productions énergétiques ou les installations touristiques qui génèrent souvent une artificialisation ou une transformation des milieux, mais aussi la nécessaire préservation de zones naturelles notamment les zones humides.

L'expertise est aussi au cœur de ce processus préventif. E, raison de l'aléa lié au changement climatique mais aussi de la nécessité d'identifier précisément les risques sur un territoire donné elle devient un élément central de la décision publique. Outre les compétences, l'expertise doit reposer sur le principe de l'indépendance afin de garantir au moins un état de connaissances partagées, sachant que la décision publique nécessaire à la gestion des crises liées aux inondations s'inscrit aussi parfois dans un contexte de controverse car « les connaissances scientifiques concernant les risques sont souvent mal affermiées, disponibles trop tard et sujettes à controverses »¹⁰⁵. Alors même que le caractère anthropique du changement climatique lui-même est avéré (cf. GIEC et NASA notamment), c'est plus l'amplitude des phénomènes qui en résulte qui est objet de discussion, d'autant plus lorsque des expertises dont l'indépendance est à établir interviennent.

Deux aspects semblent caractériser toute recherche de solutions, une approche écosystémique et une approche socio- culturelle. L'approche écosystémique implique d'associer l'échelle du global à celle du local. Toutes les zones côtières sont rattachées à un bassin fluvial qu'il importe de prendre en considération. En effet les phénomènes de submersion marine s'accompagnent systématiquement d'inondations en raison des flux d'eau massifs vers la mer, renforçant ainsi le phénomène de catastrophe. Cet élément est encore peu pris en considération. L'émergence d'une stratégie nationale, puis d'un plan de gestion des risques d'inondations et de submersion peut permettre cette approche plus globale. L'approche socio-culturelle doit conduire à l'émergence d'une réelle culture du risque, c'est-à-dire, outre la connaissance des phénomènes, la capacité aussi à adapter l'occupation de certains territoires, par des techniques architecturales et des mesures de sécurité plus adaptées, ce qui doit aussi permettre de mieux comprendre la nécessité d'abandonner certains territoires de toute forme d'urbanisation, une forme d'acceptabilité des risques.

Bernard Drobenko
Professeur des Universités- Droit public
Directeur du Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral
Université du Littoral Côte d'Opale – Droit
Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Société (TVES-ULCO- Droit), EA 4477)
Membre du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement- Limoges

¹⁰⁵ Rapport du Commissariat du plan « la décision publique face aux risques » précité, p. 112