

Porter à connaissance sur les risques naturels

Retour d'expériences, étude juridique et recommandations

Août 2015



PORTER A CONNAISSANCE SUR LES RISQUES NATURELS

Retour d'expériences, étude juridique et recommandations

Date : août 2015

Maître d'ouvrage : MEDDE/DGALN/DHUP/QV3 (affaire suivie par M. Gérald Garry)

Auteur : CEREMA, Direction territoriale de la Méditerranée/DREC/SVGC

Participants :

Etude pilotée par Mme Geneviève FAURE – VASSAL, chargée d'études urbanisme, risques, DREC/SVGC

M. Raphaël KOULMANN, étudiant en Master II « Droit et Métiers de l'Urbanisme », à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional de la ville d'Aix-en-Provence (Institut rattaché à la faculté de droit de l'Université Aix – Marseille), et recruté en stage par le Cerema DTer.Med.

Résumé de l'étude : L'étude a pour objectif de mettre en évidence les leviers possibles du « porter à connaissance » (P.A.C.) pour améliorer la prise en compte de la prévention des risques naturels dans les documents d'urbanisme. Pour cela, la compréhension des **enjeux** qui reposent sur ce « porter à connaissance » (P.A.C.) était nécessaire.

C'est par la description des **pratiques des services de l'Etat** lorsqu'ils ont recours aux P.A.C., ainsi que par l'analyse de **l'encadrement juridique de cette pratique**, que la question de l'utilisation du P.A.C. comme un outil contribuant au perfectionnement de la politique de prévention des risques naturels, a été abordée.

Partant de l'identification des enjeux entourant les P.A.C., des pistes d'améliorations sont proposées afin d'optimiser l'utilisation de cet outil, et ses effets attendus.

Zone géographique : France

Nombre de pages : 64

Affaire n° : C14-LP182-A2-4

Référence : devis du 08 décembre 2013

SOMMAIRE

Introduction.....	5
1. Le P.A.C. dans la pratique.....	6
1.1. Une existence provenant de la pratique.....	7
1.2. Le P.A.C. et les autres documents destinés à la prévention des risques, identifiés dans la législation et la réglementation	7
1.3. Les différents P.A.C. risques naturels qui forment « Le P.A.C. ».....	10
1.3.1. Les catégories de P.A.C.	10
1.3.2. Confrontation en termes d'efficacité	11
1.3.3. Étude comparative d'un échantillon de P.A.C. analysés.....	12
1.3.3.1. points communs	15
1.3.3.2. particularités.....	15
2. L'Encadrement juridique du P.A.C.....	20
2.1. La nature juridique du P.A.C.....	20
2.1.1. Les conditions de forme.....	20
2.1.1.1. La transmission d'informations	20
2.1.1.2. les acteurs du P.A.C.	23
2.1.2. Les conditions de fond	24
2.1.2.1. Les risques abordés dans le P.A.C.	24
2.1.2.2. Le P.A.C. doit contenir	25
2.1.2.3. La possibilité de déroger à des exigences de contenu obligatoire	26
2.1.2.4. Le P.A.C. ne doit plus nécessairement contenir : l'impact des transferts de compétence progressifs	27

2.2. Les effets juridiques du P.A.C.....	28
2.2.1. Le P.A.C., un outil du principe de prévention	29
2.2.1.1. Le contenu du P.A.C., créateur d'obligations directes	29
2.2.1.2. Le contenu du P.A.C., créateur d'obligations indirectes	30
2.2.1.3. Le contenu du P.A.C., potentiellement créateur d'obligations.....	45
2.2.1.4. Le contenu du P.A.C., qui ne fonde (généralement) pas d'obligations.....	46
2.2.2. Le P.A.C., un outil du principe au droit à l'information	47
2.2.3. Le P.A.C., un outil du principe de précaution	48
2.2.3.1. Le références au principe de précaution dans le P.A.C.....	48
2.2.3.2. Nature et régime juridique du principe de précaution	49
2.2.3.3. Existe-t-il une obligation à la charge des communes de mener des études ?	50
2.2.4. Les procédures juridiques à l'appui de l'opposabilité du P.A.C.....	51
2.2.4.1. la procédure gracieuse renforce la prise en compte des P.A.C.....	51
2.2.4.2. La question de l'opposabilité du P.A.C. dans la procédure contentieuse.....	53
 Conclusion.....	 55
 Glossaire.....	 57
 Repères bibliographiques.....	 59

INTRODUCTION

« Les catastrophes naturelles sont pratiquement inévitables mais elles sont parfois prévisibles et les populations peuvent être préparées. La politique de prévention des risques naturels et hydrauliques vise à réduire leurs conséquences dommageables. Elle intervient en complément de la gestion de crise et de l'indemnisation des victimes»¹.

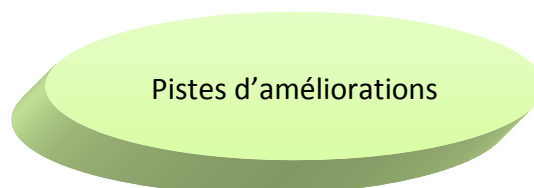
La prévention des risques prend parfois l'apparence de mesures exceptionnelles liées à des événements soudains². En parallèle de ces mesures à forte visibilité, d'autres mesures de prévention plus discrètes sont mises en oeuvre.

Proposer une meilleure prise en compte des risques à travers une réflexion autour du P.A.C. fait partie de cette démarche globale de la prévention des risques car elle amène à s'interroger à la fois, sur la connaissance des risques, l'information des populations, et la prise en compte des risques dans l'aménagement et l'urbanisme.

Les récentes évolutions législatives (Loi ALUR)³ créent un contexte particulièrement favorable à une réflexion autour du P.A.C. Pour rappel, la législation encadre désormais l'évolution des P.O.S. vers les P.L.U. dans des limites temporelles rapprochées⁴, sous peine d'un retour aux dispositions du règlement national d'urbanisme (R.N.U.). Et ce, alors que certains départements sont encore majoritairement couverts par des P.O.S. Il faut donc s'attendre à un afflux des mises en révisions de P.O.S. et de prescriptions de P.L.U., avec autant de P.A.C. à transmettre aux communes concernées.

L'information contenue dans les P.A.C. est foisonnante, mais seule la partie qui repose sur la prévention des risques naturels mobilise cette étude. Ainsi, la notion P.A.C. renvoie ici, à la seule section prévention des risques, contenue dans les P.A.C.

Des zones de textes sont utilisées dans le présent document. Leur signification est la suivante :



¹. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/10004-4_Plaquette-DGPR_10_01-13_light.pdfPage 20

². Idem : « Suite à une crise majeure comme celle qui a eu lieu en Vendée et en Charente maritime dans la nuit du 27 au 28 février, lors de laquelle 29 personnes en Vendée et 12 en Charente-Maritime sont décédées à cause de l'inondation de leur logement »², la réponse de l'État a pris la forme d'un relogement des personnes situées dans des zones d'extrême danger et de l'entretien et du confortement des digues et des ouvrages hydrauliques sur la base d'un programme de travaux de 1200 km de digues pour un effort financier de l'État de 500 M€ »

³. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi ALUR

⁴. Article. L. 123-19 du code de l'urbanisme

1. LE P.A.C. DANS LA PRATIQUE

L'existence matérielle de l'outil P.A.C. dérive de la pratique de la prévention des risques par les services de l'Etat. La réalisation d'un inventaire des autres documents parfois assimilés à tort au P.A.C., permet de cerner les documents réellement conformes à la définition du P.A.C.

1.1. UNE EXISTENCE PROVENANT DE LA PRATIQUE

La loi reconnaît le processus du porter à connaissance, « le préfet porte à la connaissance du maire ...⁵» mais elle ne reconnaît à aucun moment l'existence d'un document qui s'intitulerait « le P.A.C. ».

Or, en pratique, les services de l'Etat rédigent des documents appelés de la sorte. L'évocation du P.A.C. en tant que document ou outil est donc un procédé issu de la pratique des services de l'Etat.

Afin de proposer ultérieurement une étude juridique du document P.A.C., il est nécessaire d'établir la distinction, entre le contenu du processus général de transmission d'informations, appelé le « dire de l'Etat », et le contenu du document P.A.C.

Selon un rapport piloté par le Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie⁶, le « dire de l'Etat » correspond aux différents éléments que l'Etat exprime ouvertement, de façon plus ou moins construite, à l'attention d'une collectivité territoriale, dans le contexte de procédures décentralisées.

Parmi les vecteurs habituels de l'expression de l'Etat, on trouve des documents aussi variés que les documents d'association de l'Etat, les avis formalisés, les notes d'enjeu⁷, les guides, les P.A.C. etc.

Autant de documents dont l'existence provient de la pratique. **Les documents appelés P.A.C. par les services de l'Etat ne constituent pour ainsi dire qu'une infime partie du dire de l'Etat.**

⁵ Article R121-1 du code de l'urbanisme

⁶ Rapport n° 008293-01 mai 2013 - Qualité du "dire" de l'Etat au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports – MEDDE – CG de l'environnement et du DD

⁷ A titre d'illustration, la note d'enjeu du PLUI de la CC du Val d'Amour(Jura)

Il est rare de trouver des liens entre P.A.C. et note d'enjeux.
C'est pourtant primordial pour assurer l'effectivité des recommandations. (Voir le **P.A.C. du P.L.U.I. de la Communauté d'agglomération du Grand Chalon** référencé dans le rapport n° 008293-01, mai 2013 M.E.D.D.E.)

L'existence de l'outil P.A.C. dérive d'une pratique s'appuyant sur des considérations purement opérationnelles. Ainsi, cet outil de la prévention des risques naturels ne doit pas être confondu avec d'autres documents bénéficiant d'une identité propre et dont l'existence émane de décisions politiques.

1.2. LE P.A.C. ET LES AUTRES DOCUMENTS DESTINES A LA PREVENTION DES RISQUES, IDENTIFIES DANS LA LEGISLATION ET LA REGLEMENTATION

Une distinction peut également être faite entre le P.A.C. et les autres documents évoqués dans la loi. On pense au Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (D.D.R.M)⁸ document obligatoire d'identification des communes exposées à au moins un risque⁹ duquel est déduit le dossier de transmission d'informations au Maire (T.I.M.)¹⁰ qui doit permettre à

⁸ - Article R. 125-10 du code de l'environnement « le document sera révisé tous les 5 ans et contiendra :

- énumération et description des risques auxquels chacune de ces communes est exposée
- énoncé des conséquences prévisibles de ces risques pour les personnes, les biens et l'environnement
- chronologie des événements et accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques
- exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets.

⁹ Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs.

¹⁰ Décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 : le Dossier Communal Synthétique (DCS) est remplacé par le TIM. Le TIM doit préciser au maire les informations contenues dans le DDRM qui intéressent le territoire de sa commune pour la réalisation du DICRIM & Article R. 125-11 du Code de l'environnement prévoit que le TIM contient :

- les informations figurant dans les documents mentionnés à l'article R. 125-10 du code de l'environnement (PPR, zone de sismicité, etc.) pour ce qui concerne le territoire de chaque commune
- les cartographies existantes des zones exposées
- la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle.

son tour aux autorités communales de rédiger le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (D.I.C.R.I.M)¹¹.

Aucun de ces documents n'est susceptible de **recours pour excès de pouvoir (R.E.P.)** car ce sont des documents d'information qui ne font pas grief¹². En revanche, le juge leur attribue des effets juridiques¹³.

La comparaison du P.A.C. avec ces documents permet de mettre en évidence un certain nombre de similitudes dans leur contenu (voir 1.3.3. étude comparative d'un échantillon de P.A.C.).

Alors que le contenu pouvant être qualifié de redondant, à la fois dans les P.A.C. et dans les documents énumérés (chronologie des événements et accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques, arrêtés de catastrophes naturelles etc.) a toute sa place dans le D.D.R.M., T.I.M. et D.I.C.R.I.M., étant donné que le contenu en question est déterminé par la loi et la réglementation, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que les mêmes informations doivent être reproduites dans le P.A.C. (voir 2.1.2.2. « le P.A.C. doit contenir »).

Les P.P.R., documents phares de la prévention des risques naturels¹⁴ acquièrent un statut de servitudes au regard des documents d'urbanisme, au contraire des P.A.C. (voir 2.2. les effets juridiques des P.A.C.).

Dès lors, la démarche constituant à mener une comparaison peut paraître superflue, mais elle a le mérite de mettre en évidence les limites des P.A.C. au regard de ce document de référence dans le processus de prévention des risques, qui n'est pourtant pas exempt de défauts (voir 1.3.3.2.5.2. « Le P.A.C. dans le département des Bouches-du-Rhône »).

La fabrication des P.P.R. représente effectivement un travail de longue haleine, un investissement financier important, sans compter que leur élaboration fait l'objet d'un encadrement formel (enquête publique). Cela explique que des territoires qui présentent un risque similaire ne soient pourtant pas tous couverts par un P.P.R. Dans de telles éventualités, la commune ne disposera peut-être que d'un P.A.C., qui contrairement aux P.P.R., ne pourront ni être financés au moyen du **fonds Barnier**, ni prévoir des prescriptions sur

¹¹ Article R. 125-11 III du **code de l'environnement** indique le contenu des DICRIM :

- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune.
- consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque
- Les cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines ou des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol élaborées en application du I de l'article L. 563-6.

¹² CAA Marseille, 22 mai 2008, M. Michel X, n° 08MA01878, extrait issu de l'arrêt : « le DICRIM ne représente pas le caractère d'un acte décisionnel et n'est pas susceptible d'être contesté par la voie de l'excès de pouvoir ».

¹³ CAA Nantes, 11 octobre 2005, M. Serge X n°04NT01133 : annulation d'un PLU au regard du potentiel caractère inondable d'une zone selon le DDRM.

¹⁴ Article L. 562-1 II du code de l'environnement : « les PPR peuvent notamment délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, [...] y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ».

l'existant¹⁵, ni apporter des garanties en termes d'**assurances**¹⁶, ni permettre de prescrire des **études obligatoires**¹⁷.

Le P.A.C. permet d'informer les communes des dernières connaissances rassemblées par l'Etat, mais il n'est pas rare de trouver les mêmes informations dans les P.A.C. et certains autres documents d'information liés à la prévention des risques (voir supra).

Lorsque le P.A.C. ne permet pas d'apporter des nouvelles connaissances ayant un impact sur la manière d'instruire les demandes d'autorisations du sol, il va rester un document d'informations, mais est-il seulement utile ?

La rédaction du P.A.C., en suivant certaines étapes, permettrait d'identifier précisément sa **valeur ajoutée**.

¹⁵ Même si l'effectivité des prescriptions sur l'existant peut être questionnée. En attestent, les témoignages recueillis dans les DDT(M)

¹⁶ Les franchises d'assurance ne connaissent aucune modulation, suite à un sinistre dans les zones concernées par un PPR, contrairement à ce qui a lieu après un arrêté de CATNAT dans des zones dépourvues de PPR

¹⁷ « Les PAC ne peuvent pas constituer un fondement suffisant à la prescription d'études, car il n'appartient pas aux auteurs de règlements d'urbanisme d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme ». Joye J-F., « Écriture du PLU, l'écriture des plans locaux d'urbanisme de Montagne, la contribution du PLU de Montagne à la prévention des risques naturels prévisibles », fiche 3 des cahiers du Gridauh, 22/10/12

Préconisations : les étapes à suivre lors de la rédaction du P.A.C.

Identifier le contenu obligatoire au vu de la loi, de la réglementation, des circulaires (voir 2.1.2.2. Le P.A.C. doit contenir).

Réaliser ensuite un état des lieux des connaissances disponibles (PPR, D.I.C.R.I.M., notes d'enjeux etc...).

Adapter enfin, le contenu qu'il faut inscrire dans le P.A.C. au regard de cet état des lieux*, en effectuant par exemple des renvois à l'aide de liens hypertextes vers les autres documents afin d'éviter les répétitions et l'alourdissement inutile du P.A.C.

* Exemples :

En présence d'un PPR

- PPR à jour : PAC au contenu sommaire

- PPR n'est plus jour des dernières études : tenir le PAC à jour des dernières études

Le département du Gard a établi une **note de doctrine** qui s'intitule « PLU et risque inondation » et qui décrit les **modalités de prise en compte du risque inondation dans le PLU** en fonction de l'état des connaissances disponibles. La note permet d'envisager tous les scénarios de risques dans les zones urbanisées et non urbanisées. Téléchargeable sur :

<http://www.noe.gard.fr/index.php/actualites/143-plu-et-risque-inondation>.

La distinction établie avec les autres documents bénéficiant d'une appellation et d'une fonction propre est un préalable à un recentrage sur l'ensemble des documents pouvant recevoir l'appellation P.A.C.

1.3. LES DIFFERENTS P.A.C. RISQUES NATURELS QUI FORMENT « LE P.A.C. »

Dans le cadre de cette étude, la mention au P.A.C. peut faire référence à différentes variantes du document. Ces distinctions expliquent les subtilités entourant la conception, transmission et l'efficacité des informations contenues dans les P.A.C.

1.3.1. LES CATEGORIES DE P.A.C.

Dans la pratique, les rédacteurs de P.A.C. distinguent le « **P.A.C. type** » du « **P.A.C. P.L.U.** » et du « **P.A.C. étude** ». Seuls ces deux derniers P.A.C. seront réellement transmis.

Le « P.A.C. type » constitue un document cadre, un « aide-mémoire », un document de référence qui permet aux rédacteurs des P.A.C. de disposer d'une grille de travail, adaptable aux particularités des communes destinées à recevoir un P.A.C. (notamment lorsque leur P.L.U. fera l'objet d'une procédure de révision ou d'élaboration¹⁸).

Le « P.A.C. P.L.U. » est une déduction du P.A.C. type.

A l'inverse, le « P.A.C. étude » représente, la transmission de nouvelles connaissances en matière de risques naturels, en dehors de toutes procédures attenantes aux documents d'urbanisme.

1.3.2. CONFRONTATION EN TERMES D'EFFICACITE

L'efficacité du « P.A.C. P.L.U. » semble plus facilement garantie que celle des « P.A.C. études » pour deux raisons.

D'une part, le P.A.C. transmis en vue de l'élaboration ou de la révision d'un P.L.U. permet aux services de l'Etat de vérifier la prise en compte des risques dans le P.L.U. et de formuler des remarques et des préconisations au moyen de la procédure des « avis après arrêt ». Les préconisations devront être prises en compte sous peine d'avis défavorable du Préfet lors de l'approbation du P.L.U. D'autre part, le « P.A.C. P.L.U. » bénéficie de l'association des services territoriaux et d'autres organismes comme les services de secours pour le risque feu

¹⁸ Article R121-1 du CU : « Lorsqu'il reçoit la décision d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme, le préfet porte à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public les dispositions particulières applicables au territoire concerné ».

de forêt (ex : service départemental d'incendie et de secours S.D.I.S.) qui permettent d'opérer un croisement entre les aléas et les enjeux.

Par leur transmission en continu (voir 2.1.1.1.2. le moment de la transmission d'informations), les « P.A.C. études » présentent le risque de rester inappliqués jusqu'à la prochaine élaboration ou révision du document d'urbanisme. De plus, par faute de moyen, et de personnel pour vérifier la mise en œuvre du P.A.C. par les communes, la bonne prise en compte du risque est parfois invérifiable.

L'efficacité des P.A.C. variera également en fonction des risques concernés. Le manque de connaissance relatif au risque de submersions marines, imputable notamment à l'inconnue du réchauffement climatique, explique par exemple le caractère plutôt concis de ces P.A.C.¹⁹.

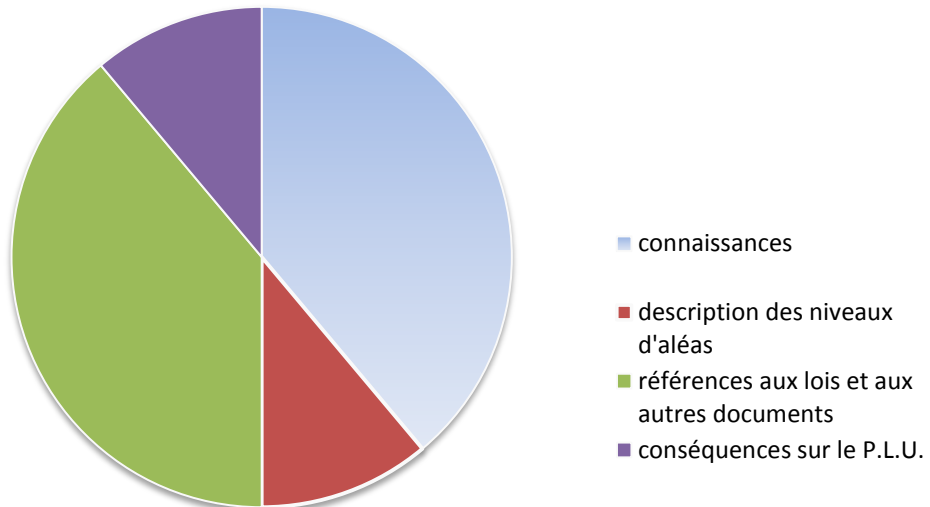
1.3.3. ANALYSE COMPARATIVE D'UN ECHANTILLON DE P.A.C.

Cette analyse est principalement ciblée sur les pratiques des services de l'Etat dans une partie du sud-est de la France (Bouches du Rhône, Var, Vaucluse, Hérault), avec une petite exception géographique due à la prise en compte d'un P.A.C. du Haut-Rhin. Les résultats de l'étude sont présentés en deux étapes.

Dans un premier temps, le graphique présente de façon simplifiée, la carte d'identité des P.A.C. en identifiant les principales informations qu'ils contiennent.

¹⁹ Le PAC submersion marine réalisé pour la commune de Villeneuve Loubet précise « le présent PAC est voué à évoluer en fonction de l'amélioration des connaissances par des études complémentaires sur le littoral Maralpin ». En revanche, ce PAC contredit le constat réalisé à partir de l'étude de plusieurs PAC submersions marines (des PAC généralement assez sommaires) et constitue ainsi un bon exemple à suivre. Voir notamment : http://villeneuve-loubet.fr/fileadmin/user_upload/cadre_de_vie/urbanisme/note_de_presentation.pdf

Composition des P.A.C.



L'étude d'un panel de différents P.A.C. permet d'établir les points communs et les particularités des P.A.C. à l'aide d'un tableau comparatif. Le tableau fait principalement référence à des P.A.C. types, que seuls les rédacteurs ont à disposition, puisqu'ils constituent des documents de travail.

En tant que document à maxima, le P.A.C. type est un excellent point de départ pour une étude comparative du contenu des P.A.C. Il apporte une vision élargie du travail des services de l'Etat autour des P.A.C., car ce document va servir de fondement à la rédaction des P.A.C. P.L.U.

Le tableau fait également référence à des P.A.C. P.L.U., qui permettent d'observer le travail d'adaptation du P.A.C. type aux particularités d'une commune.

Il semblait intéressant également de décomposer le contenu d'un P.A.C. étude afin de mettre en évidence la différence son contenu avec celui des autres P.A.C.

P.A.C. analysés Structure	Bouches-du-Rhône - PAC type/PAC étude	Var - P.A.C. type	Hérault - P.A.C. type	Vaucluse - P.A.C. PLU	Haut-Rhin - P.A.C. P.L.U.
Niveaux d'aléas	✓ + Autres notions* *Crue de référence, exceptionnelle	✓			✓
Connaissances	✓ Etudes, Topographie, Cartographie, Historique, Etudes (anciennes, nouvelles) Cartographie, (différentes crues) A.Z.I. - Dignes		✓ études P.P.R.		✓ Topographie, Historique, Crue centennale, Etudes (anciennes nouvelles) cartographies
Lois et autres documents	✓ P.P.R.I. D.I. S.D.A.G.E. S.A.G.E. Circulaire	✓ P.P.R. I.A.L. C.A.T.N.A.T. circulaire A.Z.I. (renvoie) D.D.R.M.	✓ P.P.R. D.I. C.A.T.N.A.T. Pluvial A.Z.I. D.D.R.M., D.I.C.R.I.M.	✓ P.P.R.I. D.I. I.A.L. Circulaires A.Z.I.	✓ S.D.A.G.E. R.123-11b
Dans le P.L.U.	✓	✓ + Règlement	✓ + R.P.	✓ + RP + PADD + Règlement	✓
Recommandations	✓ développées développées	✓ sommaires	✓ sommaires + Sévères + Inhabituelles	✓ sommaires	✓ développées
Effets immédiats	✓ R. 111-2 + principe de précaution		✓ R. 111-2	✓ R. 111-2	✓ R. 111-2

1.3.3.1. POINTS COMMUNS

Les P.A.C. analysés formulent des recommandations et évoquent la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme, à des degrés divers. En outre, les P.A.C. font généralement référence aux P.P.R. et aux Atlas des Zones Inondables (A.Z.I.) lorsqu'ils existent.

1.3.3.2. PARTICULARITES

A y regarder de plus près, les réels points communs dans le contenu des P.A.C. sont assez rares. L'étude met en exergue un certain nombre d'originalités qui illustrent les différences de pratiques entre les différents services de l'Etat. Les particularités sont développées ci-dessous en fonction de la carte d'identité des P.A.C. (voir supra).

1.3.3.2.1. PARTICULARITES OBSERVEES LORS DE LA DESCRIPTION DES NIVEAUX D'ALEAS

Il peut paraître surprenant que certains P.A.C. ne décrivent pas les différents niveaux d'aléas qui peuvent exister sur le territoire (fort, modéré etc.), cela constitue pourtant la base de la connaissance du risque permettant d'édicter des recommandations.

1.3.3.2.2. LES DIFFERENTES MANIERES DE PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES DANS LE P.L.U.

Alors que le P.A.C. du Vaucluse fait référence à une zone particulière du P.L.U. de la commune de Bollène touchée par le phénomène de ruissellement, le P.A.C. du Var évoque un système de report des risques sur les P.L.U. « au moyen d'une trame spécifique, ou d'un indice ». Par ailleurs, les P.A.C. du département des Bouches-du-Rhône font référence au principe de précaution pour encourager la commune à mener des études sur des zones potentiellement concernées par un risque d'inondation.

1.3.3.2.3. PARTICULARITES OBSERVEES LORS DES REFERENCES A D'AUTRES DOCUMENTS

Les P.A.C. du département des Bouches-du-Rhône évoquent les études EXZECO. Le P.A.C. du département du Vaucluse reproduit, quant à lui, les cartographies des PPRI.

1.3.3.2.4. PARTICULARITES OBSERVEES LORS DE L'EDICTON DE RECOMMANDATIONS

Seul le P.A.C. de l'Hérault interdit les constructions dans « l'emprise maximale des zones inondables ». Il prescrit également l'entretien des digues, des cours d'eau et la pose de repères de crues. Les P.A.C. du département des Bouches-du Rhône prévoient une grille d'approche du risque, destinée aux instructeurs (préconisations sur l'ensemble de la zone inondable, dispositions particulières aux zones d'aléas fort, exceptionnel, modéré etc..).

1.3.3.2.5. ÉLÉMENTS D'EXPLICATION FACE AUX PARTICULARITES OBSERVEES²⁰

Un **contexte** plus ou moins favorable à la prévention des risques exerce une grande influence quant aux intérêts fondés sur les P.A.C. Les témoignages recueillis permettent de distinguer deux situations de contexte différentes issues des pratiques des P.A.C. par les services de l'État, d'une part dans les départements du Vaucluse et du Var, et d'autre part dans le département des Bouches-du-Rhône.

1.3.3.2.5.1. LE P.A.C. DANS LES DEPARTEMENTS DU VAUCLUSE ET DU VAR

Dans ces départements, les espoirs d'amélioration de la prévention des risques fondés sur les P.A.C. sont plutôt limités.

Dans un premier temps, dans le Vaucluse, des **doctrines** ancrées dans des pratiques déjà anciennes ont permis une bonne acceptation des principaux risques par les communes du département²¹. Ensuite, la mise en œuvre des pouvoirs régaliens de l'État ont prouvé leur efficacité.

²⁰. Recueillis à partir d'entretiens réalisés avec les rédacteurs des PAC dans les départements des Bouches du Rhône, du Var et du Vaucluse

²¹. Concernant le risque de feu de forêt, des feux majeurs se sont déclarés dans le département en 1989 et en 1990. Quant au risque inondation, le département a connu une de ses plus grandes catastrophes en 1992 sur la commune de Vaison la Romaine. Cette catastrophe a fait l'effet d'un choc pour un certain nombre d'élus. Le rappel à l'ordre provoqué par les catastrophes successives a permis aux différents acteurs de la prévention des risques de conduire un dialogue pour aboutir à une solution commune. Concernant le risque de feu de forêt, le dialogue a donné naissance à une doctrine départementale toujours d'actualité, élaborée au moyen d'une concertation réunissant le DDAF, le SDIS et la DDE d'alors. La clarté de la doctrine (extension interdite en aléa fort, et admise en aléas moyens, dans les zones urbanisées, dans les dents creuses selon la défendabilité) a justifié son utilisation globale au niveau départemental au moyen de cartes d'aléas en 1997.

Les évolutions dans l'approche du risque inondation ont suivi des tendances similaires. Après la catastrophe, la prise en compte du risque dans les documents a été améliorée. D'autre part, l'utilisation de l'article R111-2 du CU s'est faite plus rare à partir des années 1995 et 1996, avec l'instauration d'une doctrine inondation distinguant les inondations de plaine et les inondations torrentielles. La doctrine se basait sur les éléments dont on disposait alors, comme l'AZI construit sur la méthode hydro-géo-morphologique contenant des prescriptions comme l'inconstructibilité dans le lit mineur et moyen. L'approche hydro-géo-morphologique présente l'inconvénient d'une relative inefficacité devant le juge car elle ne permet pas de connaître la hauteur et la vitesse des crues. Mais de façon générale, la doctrine a permis une prise de conscience généralisée du risque avec un nombre croissant de PLU qui ont intégré le risque avant même la prescription des PPR

Le département a en effet lancé en 1990 un projet d'intérêt général (P.I.G.) destiné à la prévention des incendies de forêt sur une quarantaine de communes du parc du Lubéron²². Enfin, le nombre important de communes dotées de documents d'urbanisme anciens pour lesquels la prise en compte du P.A.C. ne peut pas être vérifiée, et la couverture satisfaisante du département en termes de P.P.R²³ finit par convaincre du rôle accessoire joué par les P.A.C.

De la même façon, le P.A.C. constitue une préoccupation secondaire dans le département du Var pour plusieurs raisons. La prescription massive de P.P.R sur le département²⁴, le fait que la rédaction de P.A.C. ne donne pas lieu à de nouvelles études²⁵ mais seulement à la transmission d'études anciennes ou dont la précision n'est pas établie²⁶, le manque de temps pour la rédaction des « P.A.C. P.L.U. »²⁷, l'existence d'intérêts entrant en contradiction avec la prévention des risques²⁸, et le « portage » du P.A.C. après transmission au moyen de

²². Naturellement, dans un premier temps, le PIG et certains éléments de la doctrine ont tout de même donné lieu à des contestations qui ont trouvé une issue contentieuse au moyen du contrôle de légalité et des avis défavorables de l'État aux documents d'urbanisme. Le PIG a fait l'objet d'une seule prorogation sans substitution par le préfet.

²³. La couverture du département en nombre de PPRIF et en PPRI est jugée satisfaisante sous réserve d'arriver à l'aboutissement des PPR prescrits, et de répondre aux nombreuses demandes de révision notamment sur les PPRIF dont il est encore difficile à dire si les services de l'Etat seront en mesure de suivre le rythme.

²⁴. 2003-2004 : 17 PPRIF prescrits. 2010-2011 : 14 PPRI prescrits. Les PPR présentent cependant un certain nombre d'inconvénients : certaines communes comme la commune de Hyères-Les-Palmiers contestent systématiquement les PPR et d'autres PPR doivent être menés dans l'urgence. Les PPR annulés sont légions (dans la commune de Gapeau, le PPR a été annulé et prescrit à nouveau depuis 2011 et la commune de Solies Touca a fait annuler le PPR, avant de demander de l'aide sur la gestion des risques, et de dénoncer l'oubli dans le PPR de zones inondables par l'État), au même titre que les PPR endormis (le PPR sur Brignolles prescrit en 1997 est toujours inappliqué à cause de la résistance de la commune qui a réceptionné les études qu'elle a questionné au moyen de contre études qui ont néanmoins confirmé les premiers résultats) et les PPR anticipés sur la base d'études qui ne sont pas encore abouties sont le lot commun des services de la préfecture. Certaines communes jouent tout de même le jeu comme dans la commune de Londe des Maures, et demandent la révision du document lorsqu'il n'est plus à jour des dernières connaissances. En l'espèce, le PPR ne prenait en compte que le débordement, or le ruissellement peut également avoir un impact important. Au-delà de l'empressement procédurier et des contestations dénombrées, le contenu des PPR pose problème également. Les PPR ne prennent pas toujours en compte tous les risques : le problème de la connaissance de l'aléa se concentre principalement sur les talwegs, affluents, et les cours d'eau mineurs qui peuvent entraîner des inondations. La commune de Draguignan en constitue un exemple marquant, le cours d'eau principal était détaillé dans un PPR alors que le talweg qui a provoqué des inondations en centre-ville n'avait pas été identifié. Les inondations de novembre 2011 ont illustré les faiblesses des PPR lorsque certains secteurs ont connu des inondations supérieures aux estimations.

²⁵. Les seuls PAC études transmis dans le Var préfigurent d'un PPR dont l'opposabilité est retardée.

²⁶. Les AZI posent des problèmes de précision, notamment lorsque certains bureaux d'études les reprennent dans des études au 5000^e alors que les cartes des AZI sont généralement fixées au 25000^e. La mise au point des « couches » Exzeco à une échelle au 1/100000e date de 2010 et constitue le fruit d'un calcul automatique qui aboutit à définir les fonds de vallées ainsi que les éléments de pente et de bassin pour les ruissellements. Cette couche a tendance à être trop large, et les résultats qu'elle fournit ne peuvent pas être pris en compte systématiquement pour cause d'imprécision (ex : les plateaux karstiques).

²⁷. Le PAC type n'est pas toujours adapté très finement par les services territoriaux avant transmission, faute de temps, notamment lorsque les services territoriaux sont soumis à des échéances dues à l'avancement du SCOT et des PLU. A titre d'exemple, Dans la commune de Gonfarron, la consultation du pôle risque a eu lieu au moment de l'avis de l'État.

²⁸. Dans le département du Var, la commune de Sainte-Maxime compte des logements sociaux en zone inondable, à l'instar de la commune de Six-Fours, dont le projet de logement social conçu sur pilotis est néanmoins situé dans une zone d'aléa

réunions d'informations²⁹, permettent de comprendre l'intérêt relatif attribué au P.A.C. par les services de l'Etat. Les préoccupations liées aux P.P.R. sont plus essentielles.

1.3.3.2.5.2. LE P.A.C. DANS LE DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE

Dans le département des Bouches-du-Rhône en revanche, c'est à partir d'un **contexte politique compliqué** pour la prévention des risques, qu'une pratique de P.A.C. étoffés qui visent à adopter un propos exhaustif a été mise en œuvre. Le report des forces de travail des P.P.R. sur les P.A.C. a porté ses fruits et a contribué à faire des P.A.C. un garde-fou³⁰.

L'efficacité des P.A.C. doit tout de même être tempérée par plusieurs éléments dénoncés par les services de l'Etat des Bouches-du-Rhône. Les P.A.C. ne permettent pas d'apporter une **aide financière** au moyen du fonds Barnier pour encourager les communes à réaliser des études³¹. La précision des informations transmises peut créer des problèmes³². Enfin, fonder des espoirs importants sur les P.A.C. pour la prévention des risques comporte l'inconvénient de l'instabilité³³ et de la lenteur³⁴.

D'après le témoignage des services de l'État, les P.P.R., loin d'être exempts de tous défauts, prescriptions sur l'existant en tête³⁵, présentent plusieurs avantages pour mener à bien une politique de prévention des risques. La situation s'est d'ailleurs inversée au cours de la décennie 2010, notamment en ce qui concerne certaines communes de taille importante, qui formulent des demandes de P.P.R.³⁶.

fort avec des hauteurs d'eau qui peuvent atteindre 1 m. En revanche, A Saint-Raphaël, la proposition de construction sur pilotis amenant de nouveaux enjeux dans une zone fortement exposée n'a pas été autorisée par les services de l'Etat.

²⁹. L'absence de « portage » est imputable notamment au manque « d'alertes en interne » ainsi qu'aux contraintes de temps auxquels sont soumis les rédacteurs du document.

³⁰. L'exemple des PAC feu de forêt est intéressant. La lecture de ces PAC pose un certain nombre de questions (échelle de la cartographie des aléas au 1/25000^e), auxquels des réunions d'information et une association des autres acteurs de la prévention du risque feu de forêt sur le terrain, constituent un remède relativement efficace.

³¹. Cela n'est possible que lorsqu'un PPR est prescrit et l'autre solution de financement, le budget opérationnel de programme (BOP) s'épuise rapidement.

³². La transposition des informations contenues dans le PAC au cadastre n'est pas possible à partir de cartes à une l'échelle 1/25000^e. Cependant, les cartographies des Territoires à Risques d'Inondations (TRI) prévues par la directive inondation, sont établies à une échelle au 1/25000^e. C'est également le cas pour certains PAC (voir supra, note de bas de page n°30). Or, ces cartes doivent obligatoirement être portées à connaissance selon une circulaire. Il en résulte des difficultés de prise en compte par les personnes en charge de l'instruction des projets d'aménagement.

³³. La prise en compte des risques dans le PLU devra être vérifiée à chaque nouvelle réactualisation du document d'urbanisme.

³⁴. La traduction des risques dans le PLU constitue certes une manifestation de la prise en compte des PAC, mais la révision du PLU engendre à la fois une « grenellisation » du document, prolongeant ainsi les délais de révision.

³⁵. On fait le constat de la difficulté à élaborer des prescriptions sur l'existant sur la vallée de l'Huveaune (ancien axe industriel de Marseille) dans lequel on a de nombreux logements en voie de paupérisation, et exposés. D'autre part, les règles qu'on a dans les PPR ne s'adaptent pas au phénomène de ruissellement.

³⁶. Le département a rapidement rattrapé son retard concernant certains risques mais la prescription massive de PPR contribue à augmenter les PPR « dormants » (alors une dizaine à l'époque des entretiens accordés par les agents de la DDTM du département des Bouches-du-Rhône en vue de la rédaction du rapport). D'autre part, la stratégie actuelle consiste à prescrire plus de PPR que d'en réviser.

Parallèlement à cette étude focalisée principalement sur la pratique des services de l'Etat dans le Sud-est de la France, une étude réalisée par le M.E.D.D.E. dont le champ d'application est plus national (Mai 2013 - voir note 40 p.21) apporte le renseignement suivant : « la plupart des P.A.C. analysés restent très formels. Souvent élaborés à partir d'un document-type d'origine locale, le contenu se résume la plupart du temps à un rappel jhb des textes législatifs et réglementaires en vigueur et d'une compilation de données disponibles qui ne sont pas de nature à éclairer suffisamment les décideurs ».

L'outil P.A.C. doit son existence à la pratique des services de l'Etat, qui, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques, en ont rapidement fait un outil incontournable. Or, l'outil P.A.C. doit être distingué d'autres documents parfois subtilement distincts ainsi qu'à l'action générale de porter à connaissance une information, elle-même plutôt assimilée à la notion de dire de l'Etat, qui comprend un ensemble de documents dont l'outil P.A.C. ne représente qu'une infime partie. La provenance opérationnelle de l'outil a déterminé le cheminement de l'étude, focalisée dans un premier temps sur la genèse du P.A.C., poursuivie dans un second développement, destiné à l'encadrement juridique de cet outil de la prévention des risques naturels.

2. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU P.A.C.

Le P.A.C. réglementaire est un exercice **juridiquement indispensable** créé par la loi «Defferre» en 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Le P.A.C. est un acte de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire visé par l'article **L. 121-2 du code de l'urbanisme**³⁷ dans le but de veiller au respect des principes définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme impose de respecter un **équilibre** entre des intérêts comme le renouvellement urbain, la revitalisation des centres urbains et ruraux et la prévention des risques naturels prévisibles.

Le P.A.C. demeure un outil opérationnel de la prévention des risques naturels, mais son existence a connu des encadrements progressifs à partir de différentes sources juridiques permettant de lui attribuer une nature ainsi que des effets juridiques propres.

2.1. LA NATURE JURIDIQUE DU P.A.C.

Les rédacteurs du P.A.C. doivent respecter des conditions formelles et de contenu.

2.1.1. LES CONDITIONS DE FORME

Le P.A.C. connaît deux principaux encadrements formels, liés aux acteurs chargés de sa mise en œuvre, et aux conditions de sa transmission.

2.1.1.1. LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS

La transmission du P.A.C. est une opération obligatoire qui connaît plusieurs encadrements temporels.

³⁷ « (...) Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme (...)».

2.1.1.1.1. L'OBLIGATION DE TRANSMISSION D'INFORMATIONS

La loi dispose que le P.A.C., en tant qu'**outil de la décentralisation**, vise à permettre aux communes et à leurs groupements d'exercer leurs compétences en matière d'urbanisme en créant une obligation de transmission **exhaustive** des informations **avérées** qu'il détient et qui leur sont nécessaires dans l'exercice de cette compétence.

Cette obligation est rappelée par la circulaire du 6 décembre 2001 qui précise : « le P.A.C. constitue toujours un exercice obligatoire ».

Il peut cependant être **dérogé** à cette obligation, lorsque les informations qui constituent le P.A.C. risquent de porter atteinte à la sécurité de l'Etat.

Le juge administratif a eu l'occasion d'affirmer que « **le fait de ne pas procéder à la production de cette information et de s'assurer de sa fiabilité constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat** »³⁸.

2.1.1.1.2. LE MOMENT DE LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS

Les services de l'État effectuent le P.A.C. de manière continue ou à certains moments précis.

2.1.1.1.2.1. LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS EN CONTINU³⁹

La circulaire du 6 décembre 2001 prévoit que « même en dehors d'une procédure d'élaboration ou de révision d'un P.L.U., il faut veiller à transmettre les informations sur les risques ».

Le rapport du M.E.D.D.E. sur la qualité du dire de l'Etat de 2013⁴⁰, emboîte le pas à la circulaire en recommandant d'avoir recours à la transmission en continu pour éviter l'obsolescence des P.A.C. Le rapport formule ces recommandations dans les termes suivants :

³⁸ CANS (C.) PONTIER (J-M.), DINIZ (I.) TOURET (T) Traité de droit des risques naturels. Editions du Moniteur, publié le 26/11/2014, p. 271 §1

³⁹ Sans attendre le début de la procédure de révision ou d'élaboration des documents d'urbanisme pour transmettre aux collectivités concernées les informations qui pourraient leur être utiles. Cf II de l'article R 121-1 dans sa rédaction issue du décret n°2013-142 du 14 février 2013

⁴⁰ Rapport n° 008293-01 mai 2013 - Qualité du "dire" de l'Etat au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports – MEDDE – CG de l'environnement et du DD.

« L'élaboration des documents de planification s'étale sur de plus ou moins longues périodes (plus de 6 ans pour certains), cela peut créer des problèmes de cohérence entre le P.A.C. et l'avis après arrêt. Les services devraient donc idéalement recourir à une **actualisation permanente** du P.A.C.»

2.1.1.1.2.2. LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS A CERTAINS MOMENTS PRECIS

La première période qui vient à l'esprit pour la transmission du P.A.C. est en lien avec la procédure d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme. Cette procédure doit provoquer la transmission d'informations soit, **dès la réception** par le préfet de la décision de la commune, ou de l'E.P.C.I. d'élaborer ou de réviser un S.C.O.T. ou un P.L.U.⁴¹ soit « **au cours de l'élaboration du document** ». Il faudra alors « communiquer au maire ou au président de l'établissement public, tout élément nouveau »⁴². Cette obligation est renforcée par la loi qui dispose que le P.A.C. peut être annexé au dossier d'enquête publique. Celle - ci a lieu dans le cadre de la procédure d'élaboration du P.L.U.⁴³.

La directive inondation est elle aussi à l'origine d'une obligation de transmission du P.A.C. car elle prévoit, que « les cartes des risques dans les Territoires à Risques d'Inondation (T.R.I.) doivent être mises à disposition officielle des collectivités et du public dans les collectivités concernées⁴⁴ ». On en déduit que sont concernées autant les E.P.C.I., que les communes qui en font partie.

Enfin, plus généralement, la transmission doit avoir lieu **à chaque fois que les collectivités en font la demande**⁴⁵.

⁴¹ . Article R121-1 du CU

⁴² . Circulaire du 6 décembre 2001 « il s'agit toujours d'un exercice obligatoire, mais qui n'est plus tenu dans un délai réglementaire. Vous n'en devez pas moins transmettre les informations que vous détenez déjà, le plus complètement et rapidement possible, dès l'engagement des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme. Toutefois, vous pourrez porter à la connaissance des collectivités les informations nécessaires au fur et à mesure de leur élaboration ou de leur disponibilité pendant toute la durée de la procédure ».

⁴³ Pour le juge, la possibilité devient une obligation au regard notamment des risques naturels. CAA Douai, 28/05/2014, n°13DA00022 : lorsque le PAC annexé au dossier d'enquête publique est incomplet par rapport aux risques naturels, il faut procéder à une nouvelle enquête publique

⁴⁴ La circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des PGRI et à l'utilisation des cartes à risques pour les TRI

⁴⁵ Article L 563-5 et R 563-16 à 20 du code de l'environnement. Connaissance actualisée de l'aléa et du risque

2.1.1.1.3. LES CONSEQUENCES DE L'ABSENCE DE TRANSMISSION D'INFORMATIONS

L'article L. 121-2 dispose que « tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements ». Autrement dit, « l'obligation continue d'informations mise à la charge du représentant de l'Etat ne devrait pas avoir pour effet de bloquer les procédures engagées par les communes ou leurs groupements »⁴⁶.

2.1.1.2. LES ACTEURS DU P.A.C.

La mise en œuvre du P.A.C. concerne en réalité un groupe d'acteurs plus large que celui qui vient naturellement à l'esprit.

2.1.1.2.1. LES EMETTEURS DU P.A.C.

L'article L. 121-2 vise essentiellement le préfet. Les services régionaux et départementaux⁴⁷ s'assurent alors, d'une part que la connaissance relative aux inondations fait l'objet d'un P.A.C., et d'autre part du suivi des procédures et des cartographies⁴⁸. Le suivi des procédures et des performances passe par la mise à jour essentielle de la base GASPARD⁴⁹. Il est par ailleurs demandé de formaliser la mise en place d'un processus de suivi périodique local, en relation avec l'observatoire national via la base de données « Géorisques ».

Le porteur du projet P.A.P.I. est aussi désigné comme émetteur du P.A.C.⁵⁰. Il correspond aux acteurs pilotes du projet (à savoir une collectivité locale ou un groupement qui contractualise avec l'Etat et d'autres collectivités).

⁴⁶ Ce sont les termes employés par le rapporteur pour avis lors de la séance du 27 avril 2000 au sénat.

⁴⁷ La Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL), fournit les éléments dont elle dispose à la Direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M). La DDT(M) élabore à son tour sur la base de ces informations, des **préconisations**

⁴⁸ Circulaire du 16/07/2012 relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

⁴⁹ Circulaire du 14/08/2013 relative à l'élaboration des Plans de Gestion du Risque Inondation (PGRI) et à l'utilisation des cartes à risques pour les TRI

⁵⁰ Le PAC transmis aux communes ou groupements concernés devra comporter les informations contenues dans le programme d'actions.

2.1.1.2.2. LES RECEPTEURS DU P.A.C.

Il s'agit des services en charge de l'application du droit des sols au sein des collectivités et de l'Etat.

L'intensification du suivi des P.A.C.

L'effectivité d'un P.A.C. est très dépendante du suivi qui lui est consacré. On pense tout particulièrement aux P.A.C. qui contiennent une carte d'aléa, dont l'échelle différente ne permet pas la superposition de la carte du P.A.C. avec celle du cadastre

La transmission d'informations via l'outil P.A.C. est subordonnée au respect d'obligations formelles bien définies. Par ailleurs, le contenu du P.A.C. doit également remplir certaines conditions de fond.

2.1.2. LES CONDITIONS DE FOND

Le P.A.C. est-il soumis à des obligations de contenu ? Une compilation des différentes sources du droit concernant le P.A.C. permet d'apporter une réponse à cette question, ainsi qu'à la question plus précise des risques qui doivent être visés par un P.A.C.

2.1.2.1. LES RISQUES ABORDES DANS LE P.A.C.

Le P.A.C. doit permettre de veiller au respect des principes définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Cet article impose notamment de respecter un **équilibre** entre des intérêts comme le renouvellement urbain et les risques naturels prévisibles.

Les risques naturels prévisibles sont cités de manière exhaustive dans l'article L. 562 du code de l'environnement. Pour autant, l'origine naturelle ou anthropique de certains risques fait parfois l'objet de débats. L'exemple des marnières est tout à fait frappant. A titre

d'illustration, la plaquette d'information de la préfecture du Calvados définit les marnières comme des cavités souterraines naturelles ou artificielles⁵¹.

Quel impact faut-il y voir pour les informations transmises dans les P.A.C.?

La qualification de risque d'origine naturelle ou anthropique entraîne des conséquences juridiques. En l'espèce, alors que la Cour Administrative d'Appel (C.A.A.) de Douai considérait que les « marnières sont des cavités d'origine anthropique qui ne devaient pas être intégrées dans le D.D.R.M. », le Conseil d'Etat (C.E.) y a vu une erreur de droit⁵². On en déduit que le C.E. se positionne en faveur d'une prévention des risques naturels élargie.

Il en résulte que le contenu des P.A.C. devra faire référence à tous les risques naturels ou potentiellement naturels.

2.1.2.2. LE P.A.C. DOIT CONTENIR

De manière générale, le P.A.C. doit contenir toutes les informations **avérées** dont dispose l'État. La réglementation⁵³ précise la formulation générale, « toutes les informations avérées dont dispose l'Etat » en faisant référence au cadre législatif et réglementaire à respecter, à toutes les dispositions réglementaires particulières au territoire concerné, aux servitudes en vigueur qui visent à prévenir les risques naturels, et à l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités en matière d'urbanisme, dont il dispose.

D'autre part, selon la circulaire du 14 août 2013, le P.A.C. doit contenir les cartographies qui donnent des indications sur les risques. Et selon la jurisprudence⁵⁴, le P.A.C. doit contenir le Projet d'Intérêt Général (P.I.G.) de protection destiné à la prévention des risques naturels, lorsqu'il n'est pas intégralement transmis dans un document indépendant. En effet, si toutes les informations qui entourent sa mise en œuvre n'apparaissent ni dans le P.I.G. ni dans le P.A.C., le P.I.G. sera inopposable. Par cette décision, le C.E. montre tout de même qu'il accorde peu d'intérêt au contenu intrinsèque du document P.A.C. L'essentiel réside dans le fait que l'information soit transmise, le support de la transmission importe peu.

Par ailleurs, le P.A.C. doit être mis à jour des dernières lois qui encadrent la prévention des risques. Cette législation contribue à uniformiser le contenu des P.A.C., car les P.A.C. devront y faire référence. Il en résulte une diminution des recommandations laissées à la discrétion des rédacteurs du P.A.C., une baisse de leur charge de travail ainsi qu'une augmentation de la sécurité juridique. Certaines de ces lois ont un impact majeur sur la prévention des risques naturels. La nouvelle réglementation parasismique est un exemple particulièrement

⁵¹http://www.calvados.gouv.fr/IMG/pdf/6_Les_mouvements_de_terrain.pdf

⁵² Amoyal C MAF, 16/06/2010, n°312331

⁵³ R. 121-1 du CU

⁵⁴ CE, 4/06/2012, SARL du Parc d'Activités de Blotzheim et SCI Haeselaecker, n°34021

intéressant car elle a entièrement remodelé le contenu des P.A.C. séismes, par la création d'une carte des zones de sismicité du territoire⁵⁵. Les obligations légales de débroussaillage et la transposition de la directive inondation constituent également des exemples parlants. La directive inondation a entraîné des changements notables pour la politique de prévention du risque inondation. En premier lieu, il y a la mise en œuvre d'une stratégie nationale. La stratégie permet d'intégrer le niveau national dans la définition du nouveau cadre de gestion des risques d'inondation et de proposer par ricochet une uniformisation des P.A.C. au niveau national.⁵⁶ Viennent ensuite les cartes des risques dans les territoires à risques importants d'inondations (T.R.I.) qui doivent être mises à disposition officielle des collectivités et du public auprès de toutes les collectivités concernées après approbation du préfet coordinateur du bassin »⁵⁷. En outre, la directive est à l'origine d'un nouveau plan : le plan de gestion du risque inondation (P.G.R.I.)⁵⁸ qui dispose d'un axe destiné à la prévention des risques naturels. Le P.G.R.I. s'imposera par une obligation de compatibilité à tous les documents d'urbanisme, en particulier aux P.L.U., en l'absence d'un S.C.O.T.⁵⁹. Concrètement, dans cette éventualité, les rédacteurs du « P.A.C. P.L.U. » vont s'adosser au P.G.R.I.

2.1.2.3. LA POSSIBILITE DE DEROGER A DES EXIGENCES DE CONTENU OBLIGATOIRE

La doctrine considère, que « l'information délivrée par le préfet peut être synthétique et ne pas consister en la communication intégrale des études de risques, pour autant qu'il a été indiqué à la commune qu'elle pouvait demander toutes précisions utiles. Dans une telle hypothèse, la commune ne peut pas faire valoir qu'elle n'aurait pas été suffisamment informée de la consistance du risque »⁶⁰.

⁵⁵ La France dispose depuis le 24/10/2010 d'une nouvelle réglementation parasismique, entérinée à la fois par les décrets no 2010-1254 et no 2010-1255 et no 2010-1255, relatifs à la prévention du risque sismique et portant délimitation des zones de sismicité du territoire français, et à la fois par l'arrêté du 22 octobre 2010 relatifs à la classification et aux règles de construction parasismique applicable aux bâtiments de la classe dite « à risque normal ». Ces nouveaux textes réglementaires sont entrés en vigueur au 01/05/2011.

⁵⁶ En application de l'article L. 566-4 et L. 566-12 du code de l'environnement, l'État élabore une stratégie nationale de gestion des risques inondations (SNGRI).

⁵⁷ Circulaire du 14/08/2013 relative à l'élaboration des PGRI et à l'utilisation des cartes à risques pour les TRI.

⁵⁸ . Le PGRI ne doit pas être confondu avec le SDAGE dont l'objet est d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

⁵⁹ . Article L. 123-1-10 du code de l'urbanisme

Le préfet peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'un PLU pour insuffisante prise en compte des risques naturels, sous réserve, pour le PLU, que la commune ne soit pas couverte par un SCOT approuvé, faute de quoi il ne peut que déférer le document d'urbanisme au juge administratif, le cas échéant après observations valant recours gracieux.

⁶⁰ CANS (C.) PONTIER (J-M.), DINIZ (I.) TOURET (T) Traité de droit des risques naturels. Editions du Moniteur, publié le 26/11/2014, chapitre 12 appréhensions des risques naturels par le droit de l'urbanisme - page 271 §1.

2.1.2.4. LE P.A.C. NE DOIT PLUS NECESSAIREMENT CONTENIR : L'IMPACT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES PROGRESSIFS

Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités a des conséquences sur le contenu du P.A.C. Il est difficile d'imaginer les services de l'Etat continuant à mobiliser leurs équipes pour recueillir de nouvelles connaissances, à propos de compétences transférées aux communes ou E.P.C.I., désormais destinataires de l'entière responsabilité. Autrement dit, les nouveaux détenteurs des compétences auront très probablement à charge de mener les études leur permettant d'exercer leur compétence. Ainsi, selon toute vraisemblance, les informations concernant ces nouveaux domaines de compétence transférées n'auront plus leur place dans les P.A.C.

Le domaine de la prévention des risques a connu quelques transferts de compétences comme la récente Gestion des Eaux et des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (G.E.M.A.P.I.). Il s'agit d'une compétence obligatoire transférée d'office aux E.P.C.I. à fiscalité propre qui contient notamment l'entretien de cours d'eau, la gestion des ouvrages de protection hydraulique⁶¹ etc. Toutefois, il serait imprudent de formuler des certitudes quant au devenir de la compétence, le législateur n'ayant eu de cesse d'y apporter des modifications ou de reporter son entrée en vigueur⁶².

Le droit des cavités souterraines et des marnières a également connu quelques bouleversements depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2003⁶³. Cette loi prévoit que le signalement de la présence de cavités souterraines aux autorités, est désormais dévolu aux particuliers. La loi dispose également, que la production de cartographies des sites où se trouvent les cavités est une compétence communale.

En outre, la possibilité de disposer de l'assistance des services de l'Etat pour se substituer aux communes lors de l'examen de certaines autorisations du sol, ou pour réaliser des études techniques à la place des communes a progressivement disparu.

⁶¹ L'instruction du gouvernement du 22/09/2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matières de risques naturels et hydrauliques pour 2014-2015 a pour objet de renforcer l'efficacité et la cohérence des actions de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels, qui implique de nombreux acteurs à différentes échelles. L'instruction permet un accompagnement des collectivités qui ont la compétence GEMAPI.

⁶² « Le 10 mars 2015, les députés ont adopté en première lecture le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) [...] Le projet de loi est également intervenu sur des transferts de compétence opérés précédemment. L'exemple de la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est topique. Transférée par la loi MAPAM à compter du 1^{er} janvier 2016, puis en 2018 après examen du Sénat, avant de revenir à la date du 1^{er} janvier 2016, à la suite d'un amendement du gouvernement, la compétence Gemapi sera (finalement ?) dévolue aux communes et intercommunalités en 2018... » DEMUNCK (C.), Douce France, cher pays de mon enfance. AJCT 2015, p.109

⁶³ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L. Voir Article L. 563-6 du code de l'environnement

Cette compétence permettait en effet aux communes ou aux E.P.C.I. de disposer de l'assistance des services de l'Etat pour des études techniques ou instruire des demandes de permis de construire, dès lors qu'elles en exprimaient le besoin⁶⁴.

La compétence a été entièrement supprimée en 2005⁶⁵. Cette disparition est imputée aux « manque de moyens des D.D.T.(M.) qui ne leur permettent, ni de rendre un service de qualité à l'ensemble des communes, ni de leur apporter une garantie juridique.⁶⁶»

2.2. LES EFFETS JURIDIQUES DU P.A.C.

"Le P.A.C. est une mesure préparatoire, de simple information, n'ayant aucun caractère décisive en soi. Cet acte **ne peut être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir**"⁶⁷.

Or la **valeur juridique du document** ne préjuge pas de **l'opposabilité de son contenu**. **L'interprétation du juge** jouera un rôle majeur dans l'appréciation des effets du P.A.C.

Il est intéressant de noter qu'une partie de la doctrine juridique considère, au vu de la jurisprudence, que « le juge français tire des conséquences de plus en plus lourdes des informations fournies par les études de risques »⁶⁸.

Les informations développées ci – dessous illustrent les hypothèses dans lesquelles les P.A.C. vont pouvoir entraîner des conséquences contraignantes. A l'existence de contraintes, suit celle de responsabilités.

Mener une étude sur l'amélioration de la prévention des risques au moyen des P.A.C. nécessite de faire référence à une grande variété d'instruments. Ces références multiples donnent deux renseignements à propos des effets juridiques des P.A.C.

Premièrement, le P.A.C., en tant qu'instrument d'information au contenu fortement modulable, permet la mise en œuvre de compétences variées. Il est ainsi, pour la plupart du temps indirectement déclencheur d'effets juridiques. Voilà principalement ce que tendent à démontrer les développements ci-dessous. Or, la démonstration du possible ne correspond

⁶⁴ Dispositions issues de l'ancien article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme : « Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels compétents agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie »

⁶⁵ L'article a été abrogé par l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 15 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

⁶⁶ D'après les débats entre les deux chambres de l'organe législatif à propos du maintien ou de la suppression de cette loi
⁶⁷. SOLER COUTEAUX P., CARPENTIER E., droit de l'urbanisme, Hypercours Dalloz, 5^e édition, 2013. Position doctrinale confirmée par CANS (C.) PONTIER (J-M.), DINIZ (I.) TOURET (T) Traité de droit des risques naturels. Editions du Moniteur, publié le 26/11/2014, p. 271 §1 hyper cours confirmé par CANS (C.) PONTIER (J-M.), DINIZ (I.) TOURET (T) Traité de droit des risques naturels. Editions du Moniteur, publié le 26/11/2014, p. 270 §6

⁶⁸. A propos de la décision du CE du 27/07/2009, Société Bora L'Ex Avignonet SAS, cahiers du Gridauh, risque et droit de l'urbanisme en Europe, sous la direction de Jegouzo Y., Tanquerel T., Le Breton J.P., Morand Deviller J., série droit comparé numéro 20, 2011.

pas forcément à la démonstration du réel. En effet, la déduction qui peut en être faite la plupart du temps, est que le P.A.C. peut valablement mettre en œuvre les notions présentées. En revanche, cette mise en œuvre est toujours soumise à la preuve d'une opposabilité suffisante des informations contenues dans les P.A.C., ce dont décidera le juge. Par ailleurs, les jurisprudences citées illustrent les cas dans lesquels un P.A.C. a pu servir de relai à la mise en œuvre d'un instrument, mais il serait imprudent d'en tirer des conclusions hâtives, car il s'agit parfois de jurisprudences très marginales. Il en résulte que les mémoires en justice des parties s'aventurent rarement à fonder leurs argumentaires sur des informations contenues dans les P.A.C.

Deuxièmement, les P.A.C. ne sont pas nécessaires à eux seuls, à la mise en œuvre des compétences qu'ils permettent parfois de mettre en œuvre.

2.2.1. LE P.A.C., UN OUTIL DU PRINCIPE DE PREVENTION

Le principe de prévention constitutionnalisé dans l'article 3 de la charte de l'environnement⁶⁹, est destiné à faire face aux risques **avérés** ou du moins **probabilisables**. Le conseil constitutionnel (C.C.) a été saisi de plusieurs **questions prioritaires de constitutionnalité** (Q.P.C.) à propos de la validité de la prise en compte du principe dans les documents d'urbanismes. Le C.C. accorde une grande importance au principe de prévention, car cet article a constamment été jugé conforme à la constitution, lorsque le C.C. avait par exemple à connaître de l'absence d'indemnisation des servitudes instituées en application du code de l'urbanisme.

Le P.A.C. est soumis au respect d'un contenu obligatoire. Les informations contenues ne sont pas toutes créatrices d'obligations. Certaines mettent en œuvre le principe de prévention au moyens d'obligations directes, indirectes, potentielles et enfin d'autres ne créent jamais d'obligations.

En tout état de cause, la commune ne pourra être responsable qu'à partir du moment où il pourra être **prouvé** que l'information qui lui est reprochée de ne pas avoir pris en compte, a effectivement été communiquée.

2.2.1.1. LE CONTENU DU P.A.C. CREATEUR D'OBLIGATIONS DIRECTES

Le P.A.C. doit contenir toutes les études techniques nécessaires dont l'Etat dispose. Les études qui sont assez précises vont créer des **obligations de faire**. Deux exemples sont

⁶⁹ Le principe prévoit, que « **toute personne** doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement, ou à défaut, en limiter les conséquences ».

particulièrement parlants. Premièrement, dès lors que le P.A.C. identifie une zone inondable, le maire a l'obligation de procéder à l'inventaire des repères de crue existants⁷⁰.

Deuxièmement, dès lors que le P.A.C. contient des nouveaux éléments d'informations au regard des risques naturels, le D.I.C.R.I.M. sera mis à jour⁷¹.

2.2.1.2. LE CONTENU DU P.A.C. CREATEUR D'OBLIGATIONS INDIRECTES

De façon plus indirecte, le P.A.C. va pouvoir exercer une influence sur la mise en œuvre des compétences spéciales reconnues aux personnes morales de droit public, ou encore sur la planification urbaine devant être en accord avec les principes prévus à l'article L. 121 – 1 du code de l'urbanisme.

2.2.1.2.1. L'IMPACT EXERCÉ PAR LE P.A.C. SUR LE DOCUMENT D'URBANISME

Le P.A.C. doit permettre aux communes de respecter les principes fixés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme déterminent les conditions **permettant d'assurer notamment la prévention des risques naturels prévisibles. Par conséquent, l'absence de prise en compte des risques naturels par ces documents peut justifier leur annulation**⁷².

La doctrine considère que « dans le cas des P.L.U., les caractéristiques des différents types de zone (U, AU, A et N) restent assez sommairement définies par les textes réglementaires du code de l'urbanisme, de telle sorte que le juge administratif consacre l'existence d'un pouvoir discrétionnaire au profit des communes compétentes. Mais l'existence d'un risque, si les circonstances de l'espèce en accréditent la réalité, limitera nécessairement l'existence de ce pouvoir discrétionnaire »⁷³. En effet, la jurisprudence détermine la place que doivent avoir les risques dans les documents d'urbanisme. La doctrine considère à cet égard, que « jusqu'à une période récente, le juge administratif n'exerçait qu'un contrôle restreint des choix de classement des zonages en lien avec les risques. Or, du fait de la connaissance précise des risques et de la délimitation de secteurs à risque, le juge est plus exigeant vis-à-vis des autorités en charge des P.L.U. ou des P.O.S. quand il s'agit d'apprécier la légalité du zonage et tend à aller vers le contrôle normal »⁷⁴.

⁷⁰ Le décret du 14 mai 2005 prévoit que le maire doit apposer des repères qui doivent correspondre aux crues historiques ou exceptionnelles ou encore aux submersions de la mer. Les repères doivent être implantés prioritairement dans les espaces publics et dans les points d'accès aux édifices publics les plus fréquentés par la population.

⁷¹ Circulaires du 10 mai 1991 et du 21 avril 1994

⁷² Article L. 121-1 3° du C.U

⁷³ Priet (F.), PLU et documents de prévention des risques, fiche 4 du dossier du GRIDAUH : écriture du PLU, PLU et risques, 24/10/12. Dans le même sens, voir CE 07/01/1991, commune Rochefoucauld, n° 81756 : les auteurs du POS sont fondés à classer les terrains en zone ND à protéger en raison de l'existence de risques, dès lors que la commune dispose d'informations techniques suffisantes sur l'existence du danger

⁷⁴ Joye (J-F), l'écriture des plans locaux d'urbanisme de Montagne. La contribution du PLU de Montagne à la prévention des risques naturels prévisibles, fiche 3 des cahiers du Gridauh : écriture du PLU, 22/10/12

L'étude de l'impact exercé par le P.A.C. permet de s'interroger sur la place des risques dans chacun des documents qui forment le P.L.U.

Le P.L.U. est composé du rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durable de la commune, du règlement ainsi que des documents graphiques. Il peut comporter, en outre des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs, assorties le cas échéant de documents graphiques.

« Le rapport de présentation permet de justifier le parti d'urbanisme créant des zones soumises à des restrictions en raison des risques. Le rapport de présentation doit présenter un caractère **suffisant, sérieux et complet notamment du point de vue des risques** »⁷⁵.

« On sait que le conseil d'État se montre très exigeant dans l'examen du contenu du rapport de présentation »⁷⁶.

C.A.A. Marseille, 14 juin 2007, Mme Alice X, n° 04MA02549

Un P.O.S. doit être annulé, lorsque le rapport de présentation **se contente d'évoquer en quelques lignes le risque d'inondation sans analyser** les conséquences du zonage au regard de ce risque

Dans les documents graphiques et le règlement, les secteurs à risques peuvent être délimités sur les cartes quel que soit le zonage⁷⁷. Lorsque le juge doit se prononcer sur la validité d'un document d'urbanisme, il s'adonne à un **contrôle de l'adéquation** entre le zonage et les prescriptions contenues dans le règlement. Les prescriptions d'urbanisme du P.L.U. doivent être adaptées en fonction des enjeux et des connaissances disponibles.

Encore une fois, la connaissance du risque fixe des limites au pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités locales pour effectuer le zonage.

⁷⁵TA de Nice, Préfet des Alpes - Maritimes contre Commune de Mandelieu-la-Napoule, 25/09/1997. Jugement confirmé par un arrêt de la C.A.A. de Lyon, Commune de Mandelieu-la-Napoule 26/02/2002, n° 96LY00117

⁷⁶ Extrait issu du commentaire de l'arrêt, CAA Lyon, association pour la défense et la conservation du cadre de vie des Cotarins et Delphine A., 22/02/2011, n° 09LY01616. Rousse S., revue Environnement n°7, juillet 2011, commentaire 86

⁷⁷ Article R. 123-11 b du C.U : « [...] Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu : b) Les secteurs où les nécessités [...] de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements

CAA Lyon, Association pour la défense et le conservatoire du cadre de vie des Cotarins et Delphine A, 22/02/2011, n°09LY01616

« Les prescriptions d'urbanisme du P.L.U. doivent être adaptées en fonction des caractéristiques du risque naturel encouru : **fréquence, intensité, nature du risque, risques induits par la densité ou la situation des constructions elles-mêmes, de la nature et de la configuration du terrain** »

Il ressort des décisions du juge, qu'il y a aura erreur de zonage lorsque les collectivités décident d'ignorer les risques **graves, certains** et **prévisibles** lors de la planification urbaine, ou encore lorsque l'État ou la commune ne modifient pas ou ne révisent pas leur document d'urbanisme, alors qu'ils ont connaissance d'éléments nouveaux ou lorsque des erreurs ont été commises dans la délimitation. Cela provoque **l'incompatibilité de l'ensemble du document d'urbanisme**⁷⁸.

Inversement, en cas d'exposition à des risques naturels **prouvée**, le juge ne relève pas d'erreur manifeste d'appréciation, lorsque la zone devient inconstructible⁷⁹.

Partant de ce constat, quel effet le juge confère-t-il au P.A.C. ?

Afin de cerner le mieux possible l'approche du juge, il est utile de faire un détour par l'analyse des effets des P.P.R. en cours d'élaboration. Il est conseillé de procéder à l'annexion des informations contenues dans les P.P.R. en cours d'élaboration au P.L.U., car les auteurs du P.L.U. ne peuvent ignorer les études menées dans la mesure où celles-ci constituent les éléments de connaissance les plus fiables du risque d'inondation sur le territoire communal⁸⁰. La reconnaissance d'un effet juridique à un P.P.R. au stade d'élaboration n'est pas exceptionnelle. Le C.E. a d'ailleurs confirmé cette pratique⁸¹.

Les P.P.R. en cours d'élaboration peuvent donc être porteurs d'effets juridiques lorsqu'ils prouvent un risque direct, grave et certain. **Cette interprétation permet de faire un parallèle avec le contenu des P.A.C.**

En tant que documents informatifs, dont l'opposabilité juridique n'est pas forcément

⁷⁸ CAA Nancy, Commune Epeugney, 4/11/2010, n°09NC01703, un PLU qui permet l'implantation d'une centrale d'enrobage sur un terrain qui est susceptible de présenter des risques d'effondrement a été annulé pour erreur manifeste d'appréciation

⁷⁹ CE, Mauvisseau, 25/11/1994, n°126642. Dans le même sens, CAA Lyon, 17/08/2010, n°09LY00409 : en cas de sensibilité d'une parcelle au phénomène de submersion, l'inconstructibilité avec exception limitée ne constitue pas une annulation du PLU pour erreur manifeste d'appréciation

⁸⁰ CAA Marseille commune de Piolenc, 19/03/2010, n° 08MA00139. Voir dans le même sens : TA Strasbourg, 20 avril 2010 n°0604491

⁸¹ CE, Ministre de l'écologie et du développement durable contre compagnie Des sablières de la Seine, 10/04/2005, n° 260285

automatique, le juge pourrait cependant décider, au regard du contenu variable des P.A.C., de leur attribuer un poids juridique s'ils établissent la preuve d'un risque. Or, il paraît plus compliqué de se faire une idée de la valeur accordée à la prise en compte des P.A.C. dans le P.L.U.

La doctrine⁸² considère, que « les propriétaires des terrains classés par le document d'urbanisme en zone inconstructible ou dans le secteur où les possibilités d'urbanisation sont restreintes, en raison de leur exposition à un risque naturel, contestent assez souvent ce classement en faisant valoir qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au motif que ce risque n'existe pas, ou qu'il ne présente pas une gravité suffisante justifiant le parti d'urbanisme retenu⁸³ ». Mais, il est tout aussi fréquent que le juge administratif rejette cette argumentation. Le classement en zone N d'un terrain, compte tenu des risques d'inondation n'a pas constitué une erreur manifeste d'appréciation pour le juge de la C.A.A. de Nancy⁸⁴ au regard notamment de la proximité immédiate de la rivière, dans une zone sujette aux inondations selon l'A.Z.I. En revanche, lorsque la commune ne produit aucun élément de nature à démontrer l'existence d'un risque d'inondation, le classement d'un terrain en zone N est entaché d'erreur manifeste d'appréciation⁸⁵.

Il en résulte, qu'il serait hasardeux d'en tirer des conclusions sur l'effet des informations transmises au moyen des P.A.C. L'effet des informations transmises varie, selon les faits en l'espèce, le niveau de précision, et le volume d'informations.

L'erreur qui constitue une faute, peut également engager la **responsabilité** de l'autorité compétente en matière de documents d'urbanisme. L'engagement de la responsabilité administrative nécessite la mise en œuvre de trois conditions. Il s'agit de l'existence d'un dommage, d'un fait générateur, (c'est-à-dire une faute dans l'exercice des compétences d'élaboration du document d'urbanisme, comme une erreur, une carence...) et d'un lien de causalité entre le dommage et la faute de l'administration.

⁸². Gillig D., n°25 de la revue environnement n°2 de février 2011, commentaire d'arrêt

⁸³. CAA Marseille, Commune de Contes, 19/10/2006, n° 03MA01967 : Les prescriptions fixées par un PLU ne doivent pas être trop restrictives par rapport à la réalité du risque. Une servitude d'urbanisme très contraignante engendrant une inconstructibilité forte par exemple, est infondée, si le risque s'avère en réalité faible lorsque le même secteur serait par exemple classé blanc ou bleu au PPRNP. Dans ce cas, le juge peut enjoindre une commune de réviser son plan pour les parcelles concernées. Dans le même sens voir décision du CE 25/11/1994 n° 126642 Mauvisseau

⁸⁴. CAA Nancy, Commune de Gumbsheim, 23/03/2006 n°04NC00376 : la CAA s'appuie notamment sur l'atlas des zones inondables (AZI) du Bas Rhin, et sur les cartes d'aléas transmises, pour annuler une révision du POS. Dans le même sens : L'annulation du POS/PLU en tant qu'il a classé le terrain en cause en zone constructible, est prononcée si la gravité et l'importance des risques naturels sont avérées. Dans le même sens, voir CE, commune de Villefranche sur Mer, 29/05/1991 n° 97315 : « la création d'un sous-secteur dans lequel étaient autorisées les occupations et utilisations du sol, liées aux activités de la mer et aux loisirs balnéaires et des constructions, intégralement compris dans une zone déclarée inconstructible par le POS en raison de risques naturels élevés de chutes de pierre et d'éboulements, était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation eu égard à l'existence et à la gravité de ces risques »

⁸⁵. CAA Marseille, 20/10/2005, n° 02MA02539. Voir dans le même sens, jugement du TA, 6/10/2001, confirmée par un arrêt de la CAA du 26/12/2003 : La demande du préfet visant à l'annulation de l'arrêté du maire autorisant le "PRL l'air marin" était rejetée au motif qu'il ne pouvait être prouvé un risque d'inondation sérieux et certain de la zone. (Extrait issu du jugement du TGI des sables d'Olonne - procès Xynthia) notamment par la présence de digues qui n'avaient pas encore cédé, et par les futurs travaux de surélévation prévus

Après la survenance d'un sinistre, le juge administratif peut être amené à apprécier l'existence d'une faute commise par l'administration, résultant éventuellement du classement à tort d'un secteur en zone constructible, ou de l'absence de prescriptions nécessaires. Le juge a recours à cette appréciation en fonction de la connaissance que pouvait avoir l'administration de l'existence de risques naturels au moment de l'approbation du P.L.U.

C.E., Commune Chamonix Mont-Blanc, 22/10/2010, n°326949

(Dans le même sens, C.A.A. Lyon, Commune de Buis les Baronnies, 11/06/2002, n° 97LY01255. Voir également C.A.A. Marseille 18/05/2006 n° 02MA01217)

Sinistre survenu dans un secteur classé à tort en zone constructible.

Dans l'affaire tragique d'une avalanche à Chamonix, le Conseil d'État a invité la juridiction de renvoi à rechercher l'existence éventuelle d'une faute commise par l'administration (commune) lors du classement du secteur concerné en zone constructible huit ans avant le drame mortel

De manière tout à fait marginale, la responsabilité de l'Etat a pu être engagée pour absence de prévention d'un risque

C.A.A. de Bordeaux, 17/11/2014, n°12BX01795

La C.A.A. cite le « considérant » du TA dans sa décision : « **qu'en s'abstenant d'engager des études complémentaires sur les causes des mouvements de terrain** affectant le mont Cabasou en surplomb de la RN3, **alors que l'administration avait elle-même établi le lien existant entre les épisodes de fortes pluies et les mouvements de terrain**, qu'elle estimait qu'existait de ce fait un réel danger (...) (l'Etat) a, du fait de l'**insuffisance des mesures de prévision ou de prévention**, commis une faute qui (...) est de nature à engager la **responsabilité de l'Etat**

L'obligation de prendre des précautions convenables connaît des atténuations (dangers mineurs ou anormaux, négligence des administrés, obligation de se renseigner de la victime).

Les autorisations d'urbanisme concernées par des risques sont principalement délivrées par rapport au contenu du P.L.U. ou des P.P.R. lorsqu'ils existent. Mais lorsqu'ils sont inexistant, anciens ou que de nouveaux éléments de connaissance sont disponibles, les personnes morales de droit public ont à leur disposition des **prérogatives de puissance publique**.

2.2.1.2.2. LE P.A.C. RENDU OPPOSABLE SOUS L'EFFET DES COMPETENCES SPECIALES RECONNUES AUX **PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC**

Les personnes morales de droit public dépendent du pouvoir exécutif qui leur transmet des prérogatives de puissance publique, représentant des moyens juridiquement reconnus pour mener à bien leur mission d'intérêt général⁸⁶. Ainsi, par exemple, lorsque l'administration prend une décision à l'encontre d'un administré, elle peut sous certaines conditions la faire exécuter d'elle-même sans en demander la permission au juge, à la différence d'un particulier. C'est le privilège de l'« exécution d'office »⁸⁷.

Le maire est l'autorité exclusivement dépositaire du pouvoir de police administrative sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département⁸⁸.

2.2.1.2.2.1. **LES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE**

La police administrative doit permettre de sauvegarder l'ordre public au moyen d'**actes administratifs unilatéraux**. L'ordre public recouvre la notion de **sécurité publique**⁸⁹, qui correspond à la prévention des dommages aux personnes et aux biens. Le maire est susceptible de prendre plusieurs mesures de police liées à la prise en compte des risques dans l'urbanisme.

2.2.1.2.2.1.1. Le P.A.C. vu à travers le prisme des mesures de prévention générales d'aménagement et de sureté

Il existe d'une part, les mesures de prévention générales d'aménagement dont la mise en

⁸⁶ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/R10958.xhtml>

⁸⁷ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html>

⁸⁸ Article L. 2212-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales

⁸⁹ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales

œuvre prend la forme d'une obligation d'agir en cas de **danger** pour la sécurité publique. Ainsi, dans l'hypothèse où le P.A.C. permet d'identifier un danger, le maire peut tout à fait se fonder sur le P.A.C. pour mettre en œuvre des mesures préventives au moyen d'arrêtés.

C.A.A. Lyon, Min. de l'environnement, 30/05/1995, n° 93LY01992

Le maire doit entreprendre des travaux afin d'assurer la sécurité des administrés **même en l'absence de P.E.R.**

Il existe d'autre part, les mesures de police qualifiées de **mesures de sureté**, dont la mise en œuvre est liée à une situation d'urgence. Lorsqu'il ressort d'éléments sérieux portés à la connaissance, qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, le juge décidera si les informations contenues dans le P.A.C. constituent un élément suffisant permettant de mettre en œuvre ce pouvoir de police.

La mise en œuvre des mesures de prévention générales d'aménagement permet d'engager la responsabilité administrative sans faute, pour faute, ou pour faute lourde alors que les mesures de sureté nécessitent la preuve d'une faute lourde pour engager une responsabilité. La responsabilité administrative **sans faute** est engagée lorsque l'administration n'a pas commis de faute mais lorsqu'elle a causé un dommage qui place celui qui le subit dans une situation qui le distingue des autres administrés (ex : rupture d'égalité devant les charges publiques).

Pour que la responsabilité administrative **pour faute** soit mise en œuvre, la faute devra être démontrée au regard des pouvoirs de police administrative générale⁹⁰.

Comme évoqué précédemment, les mesures de prévention⁹¹ engagent la responsabilité de l'autorité dès lors qu'une « **faute simple** » (absence ou insuffisance des mesures de précaution convenables, mauvaise appréciation de la situation etc.) peut être démontrée. Quant aux mesures prises en situation d'urgence⁹², elles n'entraînent la responsabilité de l'autorité qu'en cas de « **faute lourde** ».

⁹⁰ Articles L.2212-4 et L. 2212-2 5° du C.G.C.T., « il doit prévenir par des précautions convenables, et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, ..., pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure »

⁹¹ Prises sur le fondement de l'article L. 2212-2-5° du C.G.C.T

⁹² C.G.C.T., art. L. 2212-4

C.A.A. de Lyon, 01/02/1990, n° 89LY00098

Pour admettre la faute lourde de la commune après une catastrophe causée par une avalanche, le juge ne se fonde pas directement sur un P.A.C., mais cela semble très probable, car le juge s'est par exemple basé sur des connaissances météorologiques.

La responsabilité de l'État ne peut être engagée qu'en cas de **faute lourde**. Elle pourra être mise en œuvre en cas d'insuffisance de contrôle du pouvoir de police du maire, mais la preuve de cette faute est difficile à rapporter.

Il existe plusieurs causes d'exonération à l'engagement de la responsabilité⁹³.

La mise en œuvre de l'article R. 111-2 est également une manifestation des pouvoirs de police généraux reconnus à l'administration.

2.2.1.2.2.1.2. Le P.A.C. vu à travers le prisme de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme

L'article R. 111-2 émane du Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) représentant des **dispositions d'ordre publiques** applicables dans les communes non dotées de document d'urbanisme, mais l'article R. 111-2 s'applique également aux communes dotées d'un P.L.U. ou d'un P.P.R.⁹⁴. L'article R. 111-2 répond à un **objectif immédiat de sécurité publique** sur la base duquel il crée une obligation d'inconstructibilité ou de prescriptions.

La **caractérisation du risque naturel** ainsi que **l'analyse du projet** constituent la base de l'argumentation qui fonde le recours à l'article R. 111-2⁹⁵.

Le contrôle du pouvoir d'appréciation de l'administration est plus ou moins étendu. Pour établir s'il existe une faute, le juge exerce un contrôle **restreint** à l'erreur manifeste d'appréciation⁹⁶, si le permis a été **octroyé**⁹⁷. Lorsque le permis a été **refusé**, le juge exerce

⁹³ CE, 14/05/1986, la commune a été reconnue responsable après preuve de sa faute lourde, mais sa responsabilité est répartie avec des tiers dont l'action a participé au dommage

⁹⁴ Circulaire interministérielle relative aux mesures à prendre après la tempête Xynthia pour le littoral du 07/04/2010 et arrêt de la C.A.A. Marseille, M. Didier B. et autres, 04/06/2010, n° 08MA03403

⁹⁵ CE, 04/05/2011, commune de Fondettes, n°321357 : « Cela revient à établir des prescriptions spéciales si nécessaire »

⁹⁶. Une décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation lorsque l'administration s'est trompée grossièrement dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision

⁹⁷. C.E., Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 29/10/2008, n° 304393 ; C.A.A. Nantes, préfet d'Indre et Loire, n° 97NT01886 17/02/1999 ; C.A.A. Bordeaux, Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais, 02/07/2007, n° 04BX00340 ; C.A.A. Marseille, Mme Sylvie X, 20/09/2007, n° 04MA02402 ; C.A.A. Douai, SARL Somme Home, 27/11/2008, n° 08DA00273 ; C.A.A. Marseille, Préfet des Bouches du Rhône, 29/05/2008, n° 06MA00839

un contrôle « **entier** ».

La Haute juridiction est venue préciser, à de nombreuses reprises, les conditions d'utilisation des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, en cas de risque identifié.

C.A.A. Lyon, 9/06/2009, M. Fabien Z., n° 08LY01828 ; et C.A.A. Lyon, 7/08/2008, Préfet de la Drome, n° 06LY02243 etc...

Un permis n'aurait pas dû être accordé lorsqu'il demeure **un risque pour la sécurité publique**.

C.A.A. Bordeaux, 5/07/2007, Commune de Babazat-Debat, n° 05BX01526 ; et C.A.A. Marseille, 17/12/2010, SCI les Arcades, n°10MA00248 etc...

En revanche, un permis ne doit pas systématiquement être refusé lorsque la construction est exposée à des **risques naturels**, dès lors que des **prescriptions spéciales suffisantes** peuvent être prévues pour parer à ce risque

Il n'existe pas à l'heure actuelle de définition à caractère réglementaire de la notion «d'atteinte à la sécurité publique», qui est donc laissée à l'appréciation de l'autorité appliquant l'article R. 111-2 du C.U.

Se demander à partir de quand le juge considère qu'un risque sera établi, permet de savoir si le P.A.C. a un impact sur la mise en œuvre de l'article R. 111-2. Techniquement, l'ensemble des éléments concourant à la connaissance des risques naturels majeurs peut fonder le refus d'un permis de construire ou la formulation de prescriptions de constructions, en application de l'article R. 111-2 du C.U. Il est toutefois arrivé que le juge énonce les critères sur la base desquels l'autorité doit prendre une décision au regard de l'article R. 111-2⁹⁸.

Or, la jurisprudence prévoit un niveau d'exigence assez élevé pour conclure à l'établissement d'un risque.

⁹⁸. CAA de Nantes, 26/12/2014, n°14NT00241 : « que pour l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme en matière de risque de submersion marine, il appartient à l'autorité d'apprécier, en l'état des données scientifiques disponibles, ce risque de submersion en prenant en compte notamment **le niveau marin de la zone du projet, sa situation à l'arrière d'un ouvrage de défense contre la mer**, le cas échéant, **le risque de rupture ou de submersion de cet ouvrage** en tenant compte notamment de son **état**, de sa **solidité** ou des **précédents connus de rupture ou de submersion** ».

T.A. de Marseille, Préfet des Bouches-du-Rhône, contre commune de Port Saint Louis du Rhône 25/03/2014, n° 1401724. (Voir également C.A.A. Douai, 6 mai 2010, Commune de Bruay-la-Buissière, n° 09DA00716)

Alors qu'un plan de prévention a été prescrit et qu'il prévoit d'inscrire le terrain en litige **en zone d'aléa fort**, le juge a rejeté le recours du préfet, car « il est constant que le terrain d'assiette de la construction projetée est **protégé par une digue**. Il aurait fallu rapporter la preuve du risque de l'instabilité de la digue

Dans la plupart des cas, la commune va échapper à l'engagement de sa responsabilité pour délivrance d'un permis de construire, « lorsqu'il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que le maire et les services instructeurs auraient eu connaissance d'un risque avéré »⁹⁹. Le juge a également reconnu dans certaines affaires que la responsabilité de la puissance publique, au regard de la bonne utilisation de l'article R. 111-2 n'est pas engagée, alors même qu'elle dispose d'une connaissance à propos de la présence d'un risque.

C.A.A. Marseille, 07/11/2011, n° 09MA0281

« La présence d'un **risque important d'inondation, connu sur le tronçon d'un cours d'eau, mais incertain en particulier sur le terrain d'assiette du projet de construction des requérants** ». Cette connaissance ne suffit pas à entacher la délivrance du permis d'erreur manifeste d'appréciation

La mise en œuvre ou non de l'article R. 111-2 peut donner lieu à l'engagement de la responsabilité pour **faute simple**.

⁹⁹ CAA de Nantes, 13/02/2015, n°14NT00922 : « il est constant que l'**atlas de submersion marine** n'a été **porté à la connaissance** du maire de Bernières-sur-Mer par le préfet du Calvados que le 18 février 2011, qu'il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que le maire et les services instructeurs de la commune auraient eu connaissance d'un risque avéré d'inondation, dès les dates de délivrance des permis de construire des 13 octobre 2009 et 25 novembre 2010, alors notamment que le secteur du terrain n'était pas répertorié comme zone à risque et qu'il n'avait fait l'objet d'aucun phénomène d'inondation ».

C.A.A. de Marseille, 23/06/2014, n°12MA01222

« La commune, eu égard au fait qu'elle disposait, avant la délivrance du permis de construire en litige, des études préalables au P.P.R.N.I., et qu'elle n'ignorait pas la situation du terrain d'assiette à proximité du fleuve, doit être regardée comme ayant eu, à cette date, une **connaissance suffisamment précise** des risques d'inondation auxquels le terrain d'assiette était exposé. Qu'ainsi, en délivrant le permis de construire à usage d'habitation, sans assortir cette autorisation d'aucune prescription de nature à prévenir le risque d'inondation, (...) le maire de la commune a entaché sa décision **d'illégalité**, et a commis une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité »

Les personnes morales de droit public disposent de compétences spéciales. Le sursis à statuer en constitue un nouvel exemple.

2.2.1.2.2.2. LE SURSIS A STATUER

La loi dispose que « à compter de l'élaboration du P.L.U., l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations du sol de nature à **compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan** »¹⁰⁰. « Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans »¹⁰¹.

C.A.A. Lyon, 27/09/2011, n° 10LY00374

L'utilisation du sursis à statuer est valable, car le permis de construire se trouve dans un secteur soumis à des risques naturels de glissements de terrains

¹⁰⁰ L123-6 du CU

¹⁰¹ L111-8 du CU

Cet arrêt ne fait pas de référence explicite au P.A.C., mais en l'absence de P.P.R., la connaissance en découle probablement. Il en découle qu'un P.A.C. pourrait servir de fondement à un sursis à statuer.

Au sein des personnes morales de droit public, le préfet détient un statut particulier qui lui confère des pouvoirs spéciaux.

2.2.1.2.2.3. LES POUVOIRS DU PREFET

Même en l'absence de jurisprudence évidente, les pouvoirs du préfet devraient pouvoir être mis en œuvre à partir du P.A.C.

Lorsque le préfet considère que la prévention des risques est insuffisamment prise en compte par le P.L.U.¹⁰², il lui appartient de **solliciter la modification** ou **d'exiger la suspension¹⁰³ du document** avant qu'il ne devienne exécutoire¹⁰⁴. Dès lors, le P.L.U. ne deviendra exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées¹⁰⁵. Enfin, « le préfet peut tout à fait utiliser le **pouvoir de réformation** du P.L.U., si les modifications ne sont pas mises en œuvre »¹⁰⁶.

Le pouvoir de **substitution** sera mis en œuvre en cas de carence du maire, dans l'exercice de ses pouvoirs de **police¹⁰⁷** et après mise en demeure.

Le pouvoir de réquisition, qui permet à l'Administration de contraindre des particuliers à lui céder un bien mobilier ou immobilier, sera mis en œuvre en cas **d'atteinte à la sécurité publique**, en cas de moyens insuffisants et d'urgence¹⁰⁸. **L'existence d'un risque peut constituer une situation d'urgence.**

Le préfet engage la responsabilité de la commune lorsque, à la suite d'un arrêté préfectoral de substitution ou de réquisition, une faute lourde peut être prouvée¹⁰⁹.

L'État peut être déclaré responsable des dommages causés aux tiers, du fait de la décision du préfet de ne pas exercer ses pouvoirs de police lorsqu'une faute lourde peut être prouvée.

Les différents acteurs publics de la prévention des risques peuvent envisager des solutions parfois radicales comme le recours à la procédure d'expropriation pour assurer la prévention des risques.

¹⁰² Lorsque certaines dispositions du PLU compromettent gravement les principes généraux d'aménagement définis aux articles L. 110 et L. 121-1 du C.U.

¹⁰³ À condition que la commune ne soit pas couverte par un SCOT approuvé, faute de quoi il ne peut que déférer le document d'urbanisme au juge administratif, le cas échéant après observations valant recours gracieux.

¹⁰⁴ C'est-à-dire à l'issue d'un délai d'un mois suivant sa transmission au préfet

¹⁰⁵ Article L. 123-12 du code de l'urbanisme

¹⁰⁶ Joye J-F., « Écriture du PLU, l'écriture des plans locaux d'urbanisme de Montagne. La contribution du PLU de Montagne à la prévention des risques naturels prévisibles », fiche 3 des cahiers du Gridauh, 22/10/12

¹⁰⁷ Article. L. 2212-2 et L. 2212-4 du C.G.C.T

¹⁰⁸ La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a complété l'article L. 2215-1 du C.G.C.T. afin de renforcer le cadre juridique du pouvoir de réquisition du préfet, lorsque l'urgence le justifie.

¹⁰⁹ Article L. 2216-1 du C.G.C.T.

2.2.1.2.2.4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE D'EXPROPRIATION

La procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs¹¹⁰ peut être menée par l'Etat à la condition que celle-ci présente un coût moindre à d'autres solutions¹¹¹.

Suite aux événements dramatiques survenus le 28/02/2010 en Vendée, il a été décidé de prendre des **mesures de sauvegarde** dont l'expropriation sur les zones concernées par un risque extrême pour les vies humaines¹¹².

C.E., 07/04/1999 Association Ville et Autres

Il a été fait un usage valable de la procédure d'expropriation, sans P.P.R., sur la base de connaissances comme une **surveillance continue**

L'utilisation des connaissances comme une simple surveillance continue, permet de dresser un parallèle avec le P.A.C. Il semble donc possible de voir un P.A.C. fonder une expropriation.

C.E., 12/02/2012

Le refus d'engager la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs est susceptible de créer une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, et donc en conséquence de justifier la suspension de la décision de l'État de ne pas procéder à celle-ci

L'expropriation constitue une solution de dernier recours. D'autres solutions comme la création d'un projet d'intérêt général peuvent être déployées plus en amont.

¹¹⁰ Article L. 561-1 du code de l'environnement

¹¹¹ Le juge vérifie s'il existait ou non des mesures de police moins contraignantes pour faire face au risque

¹¹² Defix (S.) « L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, AJDA collectivités territoriales, 2012, p. 425.

2.2.1.2.2.5. LE PROJET D'INTERET GENERAL (P.I.G.)

Le P.I.G.¹¹³ est une procédure destinée à permettre au représentant de l'État¹¹⁴ de **faire prévaloir certaines décisions de l'État**, pour imposer « tout projet d'ouvrage de travaux ou de protection¹¹⁵ présentant un caractère d'utilité publique » au moyen d'une modification du document d'urbanisme, dont l'établissement et la révision est de la compétence des collectivités territoriales¹¹⁶. Le P.I.G. mis en œuvre comme outil de protection, permet de formuler des interdictions, ou des limitations de construire, dans une zone exposée à des risques naturels. Il peut ainsi constituer un outil de transition vers un P.P.R.¹¹⁷. Le recours au P.I.G. présente l'avantage de permettre une dérogation aux dispositions du document d'urbanisme, par le biais d'une procédure souple de **mise en compatibilité du P.L.U.**, qui constitue une procédure accélérée dérogatoire aux autres procédures d'évolution du P.L.U.

Pour être valable, le P.I.G. doit respecter plusieurs conditions formelles et de contenu.

D'un point de vue formel, le projet de P.I.G. doit avoir fait l'objet, d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, suivie d'une mise à la disposition du public. Il est également possible de procéder à l'inscription du P.I.G. dans un des documents de planification prévus par les lois et les règlements, sous couvert à la fois de l'approbation par l'autorité compétente, et de la publication du projet. Le P.I.G. qui prendra la plupart du temps la forme d'un arrêté préfectoral, doit également être notifié à la personne publique qui élabore le document d'urbanisme. L'arrêté devient caduc à l'expiration d'un délai de 3 ans à compter de la notification, sauf en cas de renouvellement.

Le contenu du P.I.G. doit respecter une obligation de compatibilité avec le S.D.A.G.E., et le P.I.G. devra correspondre à une déclaration d'utilité publique.

Au cours du contrôle de l'utilité publique du projet, le juge effectue un contrôle de proportionnalité qui donne lieu à un bilan entre les avantages et les inconvénients du projet¹¹⁸. Il vérifie aussi que le projet définit une opération précise, et présente les conditions de réalisation prévues¹¹⁹.

La jurisprudence a déterminé quelques-unes des mises en œuvre possibles du P.I.G.

Un atlas des zones inondables, A.Z.I. (dont la présence dans un P.A.C. est assez fréquente, en atteste : 1.3.3. l'étude comparative de différents P.A.C.) peut être qualifié de P.I.G. par arrêté préfectoral.

¹¹³ Procédure instaurée par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983. Depuis la loi SRU cette procédure s'applique aux PLU et aux SCOT. Depuis la loi ENE, la procédure du PIG est inscrite dans l'article **L121-9** du code de l'urbanisme

¹¹⁴ CE 20 juin 1997 ville d'Amiens, N°098123 Le préfet ou le ministre sont compétents pour la mise en œuvre d'un PIG

¹¹⁵ [...] destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement [...] à la prévention des risques [...]

¹¹⁶ Voir doctrine Rhône

¹¹⁷ CE 30/11/1992

¹¹⁸ CE ville nouvelle est, 28/05/1971 n°78825

¹¹⁹ CE 28/07/2000 port autonome

C.A.A. Marseille commune de Cabriès, 21/09/2005, n° 03MA00367

Parmi les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de ce P.I.G., que le P.O.S. doit respecter, il est précisé, que : « en application de l'article R. 111-2 du C.U., il convient de ne pas autoriser de constructions dans certaines zones définies par cet Atlas : lits moyens, zones d'expansion des crues, proximité de l'axe d'écoulement (talweg) de bassins versants provoquant un risque périurbain.

C.A.A. Marseille commune de Port Saint Louis du Rhône, 25/09/2008, n° 06MA01302

Un atlas qualifié de P.I.G. a fait un repérage des zones inondables et a défini les règles de constructibilité applicables à chaque type de zones

Un **projet** de plan de prévention contre le risque inondation peut également être qualifié de P.I.G.¹²⁰.

Rien n'interdit au préfet de se fonder sur le P.A.C pour arrêter un P.I.G., mais les informations doivent être le moins contestables possible, car la déclaration de P.I.G. constitue une décision faisant grief, susceptible de recours direct pour excès de pouvoir. En outre, « Le P.I.G. forme avec le document d'urbanisme qui l'a pris en compte, une opération administrative complexe dont l'illégalité entraîne celle dudit document »¹²¹.

Les acteurs de la prévention des risques disposent de nombreux outils leur permettant de rendre opposables les informations contenues dans les P.A.C. C'est finalement en tant qu'instrument indirect de la prévention des risques que le P.A.C. recouvre sa plus grande effectivité. En effet, les moyens de prévention des risques naturels sont nombreux et variés, mais leur mise en œuvre est suspendue à la communication d'informations sur les risques naturels, justement contenue dans les P.A.C.

Or, des questions demeurent parfois sur la valeur des informations contenues dans les P.A.C.

¹²⁰CAA Lyon, 03/05/2000 et Circulaire interministérielle relative aux mesures à prendre après la tempête Xynthia pour le littoral du 07/04/2010. Voir également, CAA Marseille 25/09/2008 commune de Port Saint Louis du Rhône, n° 06MA01302 : « un atlas qualifié de P.I.G. a fait un repérage des zones inondables et a défini les règles de constructibilité applicables à chaque type de zones. Le P.I.G. a déterminé que le lotissement le Domaine de Saint Louis est situé dans une zone inondable de type 4, caractérisée par le fait qu'une crue centennale représente un risque de dégâts graves aux biens exposés. » Les clôtures se trouvant dans la zone sont par exemple soumises au respect de prescriptions pour permettre un libre écoulement des eaux.

¹²¹.CANS (C.) PONTIER (J.-M.), DINIZ (I.) TOURET (T) Traité de droit des risques naturels. Editions du Moniteur, 26/11/2014, chapitre 12 appréhensions des risques naturels par le droit de l'urbanisme - page 273 §3.

2.2.1.3. LE CONTENU DU P.A.C., POTENTIELLEMENT CREATEUR D'OBLIGATIONS

Les effets juridiques attribués au P.A.C, par le juge, manquent parfois de clarté.

T.G.I. des Sables d'Olonne, 12/12/2014

« Il ressort des éléments du dossier que le prévenu en sa qualité de maire a été destinataire d'une **somme considérable d'informations** relatives à la connaissance des risques ».

Parmi les informations portées à sa connaissance figurent :

D.D.R.M. - **étude des risques (bureau d'étude)** – lettres d'observations - toutes les dispositions qui tiennent aux P.P.R.I. - atlas de submersion marine - information acquéreurs locataires, **courriers du préfet par rapport à de nouvelles études**, etc.

Dans cet extrait, le juge fait **implicitement référence** au document « P.A.C. »

Ce passage indique également que les informations issues de documents généraux ou d'études n'ont pas d'incidence autonome, mais c'est pris dans leur ensemble qu'ils endossent une valeur contraignante. Il paraît légitime de supposer que certains documents ou informations cités ont plus de poids que d'autres aux yeux du juge, mais le juge a préféré éviter d'effectuer une pondération, préférant faire état de l'accumulation des informations servant à démontrer la culpabilité des prévenus. Il en résulte que le P.A.C., associé à d'autres documents a un poids juridique et permet d'engager la responsabilité pénale d'un représentant local, mais il est difficile d'imaginer quel jugement, le T.G.I. aurait pu rendre en se fondant uniquement sur le P.A.C.

En outre, la position du juge par rapport aux études inachevées, ou comportant des lacunes n'est pas très bien définie. Alors qu'il ressort généralement de la jurisprudence que l'existence d'un risque doit être rapportée de manière certaine, le juge considère parfois que bien que la connaissance d'un risque ne soit pas suffisante, le projet doit être censuré¹²².

Il en résulte, que la valeur des informations contenues dans les P.A.C. dépend parfois grandement de l'appréciation du juge, mais il existe d'autres informations pour lesquelles le

¹²². CAA Paris 23/06/1998, Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins & CAA Nancy 23/03/2006, Commune de Gamsheim

doute n'existe presque plus.

2.2.1.4. LE CONTENU DU P.A.C., QUI NE FONDE (GÉNÉRALEMENT) PAS D'OBLIGATIONS

Certaines études sont systématiquement jugées trop imprécises pour déterminer la preuve d'un risque. L'atlas des zones inondables (A.Z.I.)¹²³ doit permettre **d'améliorer la pertinence des P.A.C.** Or, le juge considère généralement que **l'A.Z.I. ne suffit pas, à lui-même à caractériser une erreur manifeste d'appréciation pour la délivrance du permis.** En effet, « refuser un permis en se contentant d'indiquer que la parcelle est située dans une zone inondable au regard d'un atlas, par exemple, n'est en général pas suffisant, alors même que les zones d'expansion de crue sont en principe considérées comme inconstructibles. Il faut pouvoir être plus précis en se référant par exemple à des hauteurs d'eau atteintes par des crues historiques, indiquer si possible des vitesses, la cinétique de la crue ou encore la charge solide notamment pour les crues torrentielles, c'est-à-dire, toute information, si possible quantitative, qui permette d'apprécier l'existence d'un risque réel pour les personnes »¹²⁴.

C.A.A. de Nantes 17/02/99

Le seul fondement qu'un projet de construction soit compris dans la zone d'aléa moyen de l'A.Z.I.* ne suffit pas à justifier un refus de permis de construire, car **des meilleures connaissances pouvaient être produites** qui permettent d'apprécier l'existence d'un risque réel.

*Selon l'AZI du Val de Cisse établi par les services du bassin Loire Bretagne, de la direction régionale de l'environnement [...] cette partie du territoire est comprise dans la zone d'aléa fort. Selon l'AZI "en l'état des connaissances en la matière, la protection de la zone n'est pas garantie » et "nonobstant l'existence d'un système d'annonce des crues et de procédures d'alertes, les terrains concernés demeurent exposés à un risque important pour la sécurité des personnes et des biens »

¹²³ Instrument de connaissance du phénomène d'inondations, développés depuis 1994, selon une méthode hydro-géomorphologique, qui consiste à préciser les limites des zones inondables par association de la démarche géomorphologique (photo interprétation, investigations du terrain) et de l'analyse des crues historiques. Cette méthode permet de connaître les limites physiques naturelles du champ d'expansion des crues. Les atlas varient entre une échelle au 1/25000^e et au 1/10000^e. Dans le cadre d'une amélioration de la politique de l'État en matière de connaissances des zones inondables et d'information du public, un objectif de production de cartes d'Atlas de Zones Inondables (A.Z.I.) pour les principales rivières et fleuves français a été fixé en 2003 à échéance 2005 dans la circulaire du 14/10/2003. D'après M. Jégouzo (Y.) « Cette circulaire semble rendre les AZI obligatoires dans les cas qu'elle prévoit » dans RDI 2014 p. 346.

En pratique, les AZI posent des problèmes de précision, notamment lorsque certains bureaux d'études les reprennent dans des études au 5000^e alors que les cartes sont élaborées à une échelle supérieure (au 25000^e et plus rarement au 10000^e)

¹²⁴. Note relative à l'application du R111-2 dans les zones soumises au risque inondation, DGALN

Il faut tout de même signaler que le juge se fonde parfois sur les A.Z.I., sans toutefois préciser l'échelle du document, lorsqu'il existe un risque pour la sécurité publique¹²⁵. De la même façon, le juge accorde peu d'importance aux couches Exzeco¹²⁶ dont le niveau de précision est inférieur à celui des A.Z.I.

Le principe constitutionnalisé¹²⁷ du droit à l'information, permet – il aux administrés de se plaindre du contenu, ou de l'absence de P.A.C. sur leur commune ?

2.2.2. LE P.A.C., UN OUTIL DU PRINCIPE AU DROIT A L'INFORMATION

"La délivrance d'une information loyale et transparente sur le risque naturel est capitale. Elle permet l'exercice éclairé de la liberté de choisir l'endroit du territoire où l'on veut vivre, la liberté d'assumer ou pas une part du risque, sur son intégrité physique ou ses biens¹²⁸. L'obligation de transposer la directive du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement a entraîné d'importantes modifications pour l'exercice de ce droit¹²⁹. Dès lors, les autorités publiques (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement) doivent communiquer **les informations relatives à l'environnement aux personnes qui en font la demande**¹³⁰. Ces informations doivent notamment être précises et à jour¹³¹. Le juge rappelle régulièrement le caractère fondamental de ce principe.

¹²⁵ CAA de Nancy, M. Léon Ferdinand A., 26/04/2012, n° 11NCO1137 « la circonstance que la commune de Boulzicourt n'est pas incluse dans l'un des PPRI du département des Ardennes, ne saurait faire obstacle à l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que l'édification d'un garage, dans le lit majeur du ruisseau, est de nature à porter atteinte à la sécurité publique, la parcelle en litige étant située à proximité de la rivière Saint-Pierre et entièrement implantée en zone inondable au regard de l'extrait de l'A.Z.I. en date de 2006, que par suite, le maire de la commune a pu légalement refuser le permis de construire sollicité sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme »

¹²⁶ Mises au point en 2010 par le CETE Méditerranée (Cerema DTerMed), les couches Exzeco sont élaborées à une échelle au 1/100000^e. Elles sont le fruit d'un calcul automatique qui aboutit à définir les fonds de vallées ainsi que les éléments de pente et de zones d'écoulement du ruissellement à partir de modèles numériques de terrains. Ces couches ont cependant tendance à être trop imprécises, et parfois inefficaces en particulier sur les plateaux karstiques.

¹²⁷ Article 7 de la charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

¹²⁸ L.125-2 du code de l'environnement relatif à l'information du citoyen sur les risques majeurs

¹²⁹ Les conditions d'exercice de ce droit d'accès à l'information sont désormais codifiées aux articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5 du code de l'environnement. Elles sont en outre précisées par une circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement

¹³⁰ Article L. 124-3 du code de l'environnement

¹³¹ Article L.124-7 du code de l'environnement

Extrait du jugement du T.G.I. des Sables d'Olonne, 12/12/2014 (Xynthia)

« La délivrance d'une information loyale et transparente sur le risque naturel est capital. C'est pour cette raison que la loi l'a érigée en un droit fondamental au profit du citoyen ».

Le code de l'environnement¹³² prévoit que l'information sur les risques naturels(...) qui incombe au maire l'est « avec l'assistance des services de l'État compétents à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'État dans le département ».

La loi indique également les conditions de transmission des informations sur les risques naturels qui incombent aux maires, auprès de la population. « Les P.A.C. sont tenus à la disposition du public et peuvent¹³³ être annexés, en tout ou partie, au dossier d'enquête publique »¹³⁴.

L'information donnée au public doit comporter « la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets »¹³⁵. Les autorités publiques doivent veiller à ce que les informations contiennent les A.Z.I. (...) ¹³⁶.

2.2.3. LE P.A.C., UN OUTIL DU PRINCIPE DE PRECAUTION

La question de l'effectivité du P.A.C. au moyen du principe de précaution, mérite d'être posée suite à l'observation des références à ce principe faites dans certains P.A.C. L'analyse de la nature et du régime juridique du principe de précaution doit ensuite permettre de porter un jugement quant à l'efficacité des références à ce principe.

2.2.3.1. LES REFERENCES AU PRINCIPE DE PRECAUTION DANS LE P.A.C.

Le département du Gard par exemple, fait une référence explicite au principe dans sa doctrine de prévention du risque inondation : « lorsqu'on dispose d'une **connaissance**

¹³². Article R.125-11 du code de l'environnement.

¹³³ L'article R.123-19 du code de l'urbanisme confirme le caractère facultatif de cette annexion, le dossier pouvant être simplement complété par tout ou partie des documents communiqués par le préfet.

¹³⁴ Article L.121- 2 du code de l'urbanisme

¹³⁵ Article R.125-11 du code de l'environnement.

¹³⁶ Article L.125-2 du code de l'urbanisme

généraliste, « par principe de précaution, les modalités de prise en compte des risques en zone d'aléa fort, s'appliquent dans toute la zone hydro-géo-morphologique [...] et lorsqu'il n'existe **aucune connaissance** : aucune autorisation ne doit être délivrée tant qu'aucune connaissance n'aura prouvé le contraire »¹³⁷.

Ainsi, la référence au principe de précaution doit encourager les communes qui souhaitent échapper à sa mise en œuvre, à réaliser des études.

Les références au principe de précaution dans la jurisprudence, permettent de répondre à la question suivante : Les recommandations fondées sur ce principe doivent-elles être prises au sérieux ?

2.2.3.2. NATURE ET REGIME JURIDIQUE DU PRINCIPE DE PRECAUTION

Le principe de précaution ne doit pas être confondu avec le principe de prévention : « le principe de précaution doit permettre l'adoption de **mesures provisoires** lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'**incertaine en l'état des connaissances scientifiques**, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement »¹³⁸. Il en découle, que « les autorités publiques veillent, par application du principe (...) et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »¹³⁹.

Longtemps tenu à l'écart du droit de l'urbanisme¹⁴⁰, sur le fondement du principe désuet d'indépendance des législations (le principe de précaution était reconnu en droit de l'environnement seulement, dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement) la constitutionnalisation de la charte de l'environnement a fini par produire ses effets, le juge acceptant peu à peu d'utiliser le principe dans le contentieux urbanistique¹⁴¹. Le juge va même plus loin, en décidant que le principe peut fonder une prescription ou un refus¹⁴².

Toutefois, « pour l'heure, l'application du principe de précaution en droit de l'urbanisme a été circonscrite au contentieux des autorisations individuelles et n'a trouvé à s'appliquer qu'en matière d'antennes relais pour un résultat décevant, puisque son invocation n'a jamais pu empêcher l'installation d'un pylône »¹⁴³. Parallèlement, l'impact du principe de précaution sur le droit de la responsabilité légale s'avère très réduit¹⁴⁴. L'application « pondérée »¹⁴⁵ du principe est liée à un conditionnement à la preuve d'un risque incertain,

¹³⁷ Informations disponibles sur : Le Gard, Noé, gestion du risque inondation : <http://www.no.e.gard.fr/index.php/la-commune-pivot-de-la-politique-de-prevention/amenager-durablement-le-territoire/urbanisme-et-risque-d-inondation>

¹³⁸ Le principe de précaution est défini dans l'article 5 de la charte de l'environnement comprise dans le « bloc de constitutionnalité »

¹³⁹ Article L. 110-1 II 1e du code de l'environnement

¹⁴⁰ CE, Société Bouygues Télécom 20/04/2005 n° 248233

¹⁴¹ CE, Association du quartier les hauts de Choiseul, commune d'Amboise, 19/07/2010, n° 328687

¹⁴² CE, Société Orange contre commune de Noisy Le Grand, 30/01/2012, n° 344992

¹⁴³ Denizeau C., principe de précaution et droit de l'urbanisme, RFDA, 2012, p. 864.

¹⁴⁴ Van Lang, A., principe de précaution, exorciser les fantasmagories, AJDA 2015, p. 510

¹⁴⁵ Idem

rapportée selon l'interprétation fournie par le juge administratif, dès lors que sont établis des éléments circonstanciés ou caractérisés, relatifs à la suspicion.

La situation n'est cependant pas entièrement figée. Généralement, « le juge administratif est hostile à en faire une application face à un risque qui n'est pas avéré »¹⁴⁶, mais il admet toutefois l'applicabilité du principe. D'autre part, le C.E. a laissé supposer que le principe de précaution peut s'appliquer à une situation caractérisée par le risque **non avéré** inhérent au fonctionnement d'une ligne à très haute tension¹⁴⁷. S'ajoute à cela, la jurisprudence de la C.J.U.E.¹⁴⁸ en faveur de l'application du principe de précaution, et celle du juge judiciaire dont l'approche est moins exigeante pour l'application du principe¹⁴⁹. Ces positions jurisprudentielles pourraient influencer le juge administratif à assouplir les critères définis en vue de l'application du principe.

Il en résulte, que **la mention du principe de précaution dans les P.A.C., bien que relevant d'une certaine audace s'avère loin d'être vaine.**

2.2.3.3. EXISTE-T-IL UNE OBLIGATION A LA CHARGE DES COMMUNES DE MENER DES ETUDES ?

Seuls les P.P.R. peuvent valablement imposer cette obligation. Le P.L.U. ne peut pas imposer des prescriptions qui n'existent pas dans la loi, et donc à fortiori, le P.A.C. ne peut pas non plus créer cette obligation par la référence au principe de précaution.

¹⁴⁶ Denolle A.S., le maire, le principe de précaution et le juge, droit de l'environnement n° 227, octobre 2014.

¹⁴⁷ CE, 12/04/2013, association coordination interrégionale stop THT et autres

¹⁴⁸ CJUE, 08/07/2010, affaire C.343-09 : « (...) même lorsqu'il est impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée d'un risque, en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (...) »

¹⁴⁹ Fontana A., l'antenne relais, les deux juges et le principe de précaution, *JCPA*, 02/11/2010, n° 44 ». L'auteur avance que : « le juge judiciaire a tendance à répondre par l'affirmative à la question suivante : le principe de précaution peut-il conduire à limiter l'implantation des antennes relais au-delà de ce qu'impose la réglementation actuelle ? (en attestent l'arrêt de la C.A. de Versailles, SA Bouygues télécom, 04/02/2009, n° 08/08775) tandis que le juge administratif rendra le plus souvent une réponse négative ». Cette dichotomie résulte d'après les explications fournies par Mme Fontana A., d'une divergence d'interprétation du contenu du principe de précaution.

Évoquer le principe de précaution à condition d'en faire un usage mesuré, peut engendrer des bienfaits. Cela peut amener la commune à s'interroger sur les zones dont l'exposition au risque n'est pas encore déterminée, afin de distinguer les territoires exposés, non exposés, et **potentiellement exposés**. Par ailleurs, le juge préfère la prudence à l'absence d'informations. Une fois l'information délivrée à la commune, la décision lui appartiendra de suivre les recommandations de l'Etat et d'interdire toute construction ou pas. La commune s'exposerait alors à engager sa responsabilité en cas de dommage

Bien que le juge administratif ait admis l'applicabilité du principe de précaution, il est encore réticent à lui donner force d'application. Les références au principe de précaution peuvent toutefois contribuer à améliorer la prévention des risques naturels. Du recours à certaines procédures juridiques, il résulte également une mise en œuvre plus ou moins effective des mesures de prévention des risques naturels.

2.2.4. LES PROCEDURES JURIDIQUES A L'APPUI DE L'OPPOSABILITE DU P.A.C.

L'effectivité du P.A.C. est parfois liée à la mise en œuvre de procédures juridiques. Il existe tout d'abord une procédure souple, qui laisse place à la discussion, connue sous le nom de procédure gracieuse, agissant la plupart du temps comme préalable à la procédure contentieuse, qui est, elle, intégralement placée sous le contrôle du juge.

2.2.4.1. LA PROCEDURE GRACIEUSE RENFORCE LA PRISE EN COMPTE DES P.A.C.

Le recours gracieux est un type de recours administratif adressé à l'auteur d'une décision afin qu'il la reconsidère.

Pour être valable, le recours gracieux doit prendre la forme d'une requête écrite, **motivée**. Il faut également y joindre une copie de la décision contestée et déposer le recours dans un délai de deux mois dès réception de la décision contestée. Cela permet simultanément de prolonger le délai durant lequel le tribunal peut être saisi¹⁵⁰.

Le contenu de la lettre est à l'entière discrétion du rédacteur, mais il faut formuler sans ambiguïté la demande de retrait de la décision.

L'absence de réponse pendant un délai de deux mois équivaut à un refus, désigné sous l'appellation, décision implicite de rejet, pouvant être contestée devant le juge administratif. L'étude d'un échantillon de lettres d'observations émises par la D.D.T.M. des Bouches-du-Rhône, montre que les missives visent tous types de projets¹⁵¹.

Les lettres font parfois une application du principe de précaution¹⁵², lorsqu'elles formulent une interdiction de toute construction nouvelle, en l'absence de connaissances ou à partir d'études auxquelles le juge accorde peu de crédit.

Dans les lettres d'observation, les services de l'État vont identifier la localisation du projet au regard de la connaissance de l'aléa sur la commune¹⁵³. L'application des recommandations du P.A.C. à une problématique précise du territoire constitue la réelle plus-value des lettres d'observations. La pratique révèle que les lettres d'observations sont la plupart du temps suivies par les communes réceptrices.

¹⁵⁰. Le fait d'adresser un recours administratif à l'autorité qui a pris la décision donne un délai supplémentaire de 2 mois pour saisir le juge administratif, c'est-à-dire pour entamer une procédure contentieuse

¹⁵¹. En l'espèce, la création d'une maison individuelle, l'extension d'une habitation avec surélévation de plancher, une opération d'aménagement etc.

¹⁵². « Le projet se situe dans une zone d'écoulement concentré, où **aucune étude hydraulique** n'a été modélisée afin de définir l'aléa (hauteur et vitesse d'écoulement) » ou encore « le projet se situe dans une zone potentiellement inondable par ruissellement » ou enfin, « d'après l'étude hydro-géo-morphologique des zones inondables en région PACA, [...] la parcelle se situe dans le lit majeur du Grand Vallat ». Mais cette absence de connaissances n'empêche pas les services de l'État d'édicter des recommandations : « En l'absence d'étude hydraulique de l'événement de référence permettant de quantifier et de qualifier l'aléa, la zone au droit du projet est considérée comme **zone d'aléa fort** dite zone de danger ou le **principe général associé est l'interdiction de toute construction nouvelle** » ou encore « d'après la cartographie hydro-géo-morphologique [...] nous recommandons de réaliser un vide sanitaire transparent [...] ».

¹⁵³. « Le projet se situe en zone d'aléa fort et en zone peu ou pas urbanisée, où le principe est l'inconstructibilité en zone inondable », ou encore « le projet se situe pour partie dans une enveloppe hydro-géo-morphologique ». La lettre rappelle ensuite la politique de prévention adaptée, « dans l'emprise de l'aléa de référence, il convient de ne pas implanter d'enjeux supplémentaires [...] ». Enfin, la lettre donne, au vu de la motivation développée, des recommandations : « seule une exposition de l'emprise au sol du bâti existant dans la limite de 20m² est autorisée » ou bien, « la zone au droit du projet est considérée comme zone d'aléa fort, dite zone de danger ou le principe général associé est l'interdiction de toute construction nouvelle ».

La coordination de ces différentes raisons, font des lettres d'observations un des moyens les plus efficaces de l'opposabilité des informations contenues dans les P.A.C.

Au vu des multiples avantages que présentent les lettres d'observations, il serait utile d'élargir la pratique de ces lettres au contrôle des autorisations du sol dans les communes dépourvues de P.P.R. (constituant actuellement le point de départ des procédures gracieuses ou contentieuses). Et cela même, au risque de ne pas lancer de procédure contentieuse (pour doute sur la précision des informations du P.A.C.) dans le cas où les observations contenues dans la lettre n'étaient pas suivies d'effets

2.2.4.2. LA QUESTION DE L'OPPOSABILITE DU P.A.C. AU MOYEN DE LA PROCEDURE CONTENTIEUSE

Après réception des autorisations d'urbanisme délivrées par les collectivités¹⁵⁴, les services de l'Etat vont vérifier leur légalité. Le préfet dispose alors de deux mois pour déférer l'acte au tribunal administratif. Cette procédure du **déféré préfectoral** peut être assortie d'une demande de suspension, grâce au **référé suspension**.

La mise en œuvre du contrôle de légalité est déterminée au moyen de stratégies à différents niveaux. Au niveau **national**, le contrôle des questions liées à la **prise en compte des risques naturels** a été fait priorité nationale avec un objectif de contrôle de 100 % des actes. Il s'agit principalement des zones concernées par les P.P.R.

La stratégie déterminée dans le **département des Bouches-du-Rhône** s'appuie sur des constats chiffrés¹⁵⁵ des contrôles réalisés pour revoir à la hausse ou à la baisse les quotas d'actes à contrôler. Les objectifs de contrôles, fixés dans la stratégie départementale concernent pour la majorité d'entre eux, les P.P.R. approuvés ou seulement prescrits, viennent ensuite les problématiques liées aux digues et aux zones naturelles, et enfin les

¹⁵⁴. Compétence prévue par l'article 72 de la Constitution et par la loi n° 82-213 du 02/03/1982

¹⁵⁵. Le contrôle de légalité a concerné 13,54 % des 7181 actes d'occupation du sol reçus en 2014.

contrôles au regard des P.A.C. liés aux risques de submersions marine.

L'évolution de la jurisprudence renseigne sur le fait que le juge administratif n'hésite plus à engager la responsabilité de l'État par rapport au contrôle de légalité.

C.E., Commune de Saint-Florent, 06/10/2000,

Le préfet a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État, car il n'a pas déféré des actes dont « l'illégalité **ressortait avec évidence** des pièces qui lui étaient transmises »

Inversement, dans l'arrêt de la **C.A.A. de Douai, 15/11/2007, n°06DA00335 :**

L'Etat n'a pas commis de faute lourde au titre du contrôle de légalité, dès lors qu'il n'est pas établi que l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme en cause ressortait avec une **telle évidence et était aisément décelable.**

La décision **C.E., Amoyal contre MAF, 16/06/2010** emprunte la même direction « Le préfet ne se rend pas fautif d'absence de déféré, lorsque les études réalisées ne révèlent **aucun risque certain** »

Or, le P.A.C. a rarement vocation à prouver un risque avec certitude. Il en résulte, que les services de l'Etat ne pourraient voir leur responsabilité engagée pour absence de déféré préfectoral au regard d'un P.A.C., que de façon très marginale.

CONCLUSION

L'approche adoptée tout au long de cette étude afin de proposer une meilleure compréhension du P.A.C., agissant en tant qu'instrument de la prévention des risques naturels, est entièrement fondée sur l'analyse des modalités de conception de ce document. Il s'agit d'un outil dont l'existence est liée à la satisfaction de problématiques purement opérationnelles.

Ainsi, le P.A.C. ne doit pas être confondu avec d'autres documents bénéficiant d'une identité propre et dont l'existence émane de décisions politiques (D.D.R.M., T.I.M., P.P.R.,...). Et pour cause, il n'est pas rare de trouver les mêmes informations dans le P.A.C. et certains autres documents d'information liés à la prévention des risques. La proposition d'amélioration formulée pour la rédaction du P.A.C. consiste à identifier précisément sa valeur ajoutée par rapport à ces autres documents.

Par ailleurs, le P.A.C. se matérialise sous différentes formes. Les services de l'Etat distinguent ainsi les « P.A.C. P.L.U. » des « P.A.C. études ». Ces distinctions expliquent les subtilités entourant la transmission et l'efficacité des informations contenues dans les P.A.C. La réalisation d'une étude comparative d'un échantillon de P.A.C., permet d'aboutir à une carte d'identité de cet outil. Or, une analyse plus fine des informations contenues dans les P.A.C. met en lumière l'éventail des disparités. Ces particularités sont attribuables à un contexte plus ou moins favorable à la prévention des risques dans les départements. Le recueil de témoignages fournis par les services de l'Etat, permet de comprendre que les P.A.C. ont tendance à prendre plus d'importance lorsque le contexte politique est moins favorable à la prévention des risques naturels. Dans le cas contraire, les services de l'Etat ont recours à d'autres outils (P.P.R.) qui ont prouvé leur plus grande efficacité.

Le P.A.C. demeure un outil opérationnel de la prévention des risques naturels, mais son existence a connu des encadrements progressifs à partir de différentes sources juridiques permettant de lui attribuer une nature ainsi que des effets juridiques propres. Ainsi, les rédacteurs doivent respecter des conditions formelles liées notamment aux modalités de transmission des informations. Le contenu du P.A.C. doit également remplir certaines conditions. La question des effets juridiques engendrés par le P.A.C. est fortement liée à l'interprétation qui en est faite par le juge. Il décide parfois d'attribuer des effets juridiques au P.A.C., en relation par exemple avec la mise en œuvre du principe de prévention ou du principe du droit à l'information. Le juge a également régulièrement à connaître du principe de précaution, qui est implicitement contenu dans certains P.A.C., y faisant expressément référence. L'étude démontre également en quoi, l'adoption de cette stratégie peut s'avérer efficace.

Du recours à certaines procédures juridiques, il résulte par ailleurs une mise en œuvre plus ou moins effective des mesures de prévention des risques naturels. L'étude de l'utilisation de la procédure gracieuse, via les lettres d'observations démontre que ces lettres constituent un des moyens les plus efficaces de l'opposabilité des informations contenues dans les P.A.C. En revanche, le passage en revue des stratégies nationales et départementales du contrôle de légalité conduit à penser que les services de l'Etat sont plus réticents à se fonder uniquement sur un P.A.C. pour recourir à une procédure de déféré préfectoral.

GLOSSAIRE

Acte administratif unilatéral : l'acte est élaboré dans des conditions de forme et de procédure encadrées par le droit public

Déféré préfectoral : dans le cadre du contrôle administratif exercé par l'Etat sur les collectivités, c'est l'acte par lequel le préfet défère au Tribunal administratif les décisions des collectivités territoriales qu'il considère comme illégales

Erreur manifeste d'appréciation : erreur suffisamment grossière pour être décelée par un profane

Faute lourde : faute d'une exceptionnelle gravité

Personne morale de droit public : personne morale qui, poursuivant un but d'intérêt général est soumise à la réglementation du droit administratif

Prérogatives de puissance publique : prérogatives qui constituent des moyens juridiquement reconnus pour mener à bien les missions d'intérêt général. Lorsque l'administration prend une décision à l'encontre d'un administré, elle peut, sous certaines conditions la faire exécuter d'elle-même sans en demander la permission au juge, à la différence d'un particulier.

Pouvoir de réformation : permet à une autorité ou un organe supérieur de **faire disparaître une décision** prise par une **autorité ou un organe inférieur**, tout en lui **substituant** (par une adoption d'une nouvelle décision qui se substitue à cet acte) sa propre décision

Pouvoir de réquisition : procédé qui permet à l'Administration de contraindre des particuliers à lui céder un bien mobilier, immobilier (en jouissance) ou encore des prestations. Les réquisitions donnent lieu à indemnités, et ceux qui s'y opposent encourent des sanctions pénales

Question prioritaire de constitutionnalité : La QPC est un droit nouveau reconnu par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (art. 61-1) et entré en vigueur le 1er mars 2010. Il permet à tout justiciable de contester, devant le juge en charge de son litige, la constitutionnalité d'une disposition législative applicable à son affaire parce qu'elle porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit

Recours pour excès de pouvoir : recours juridictionnel dirigé(en vue de les faire annuler pour cause d'illégalité) contre des actes unilatéraux émanant soit d'une autorité administrative, soit d'un organisme privé agissant dans le cadre d'une mission de service public. On

distingue traditionnellement quatre cas d'ouverture de ce recours : l'incompétence de l'auteur de l'acte, le vice de forme affectant des formalités substantielles, le détournement de pouvoir, la violation de la loi comprise comme une illégalité relative aux motifs ou à l'objet même de l'acte

Référé suspension : procédure d'urgence engagée devant le président d'une juridiction pour faire cesser une situation contraire à la loi. Elle permet d'obtenir, à titre provisoire, toutes mesures qui ne se heurtent pas à une contestation sérieuse, ou toutes mesures de conservation ou de remise en état pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble manifestement illicite

REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages de référence

Code général des collectivités territoriales commenté, 18^e édition, Dalloz 2015
Code de la construction et de l'habitation commenté, 22^e édition, Dalloz, 2015
Code de l'environnement commenté, 18^e édition, Dalloz, 2015
Code de l'urbanisme commenté, 24^e édition, Dalloz, 2015
GOHIN O., *Contentieux administratif*, LexisNexis, 8e Edition, collection manuels, 2014, p. 435
Lexique des termes juridiques, 22^e édition, Dalloz, 2014
SOLER COUTEAUX P., CARPENTIER E., *droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz, 5^e édition, 2013, p. 854
Charte de l'environnement de 2004 de la constitution du 4 octobre 1958

II. Ouvrages juridiques spécialisés

CANS (C.) PONTIER (J-M.), DINIZ (I.) TOURET (T), *Traité de droit des risques naturels*. Editions du Moniteur, références juridiques, 2014, p. 876
JEGOUZO Y., TANQUEREL T, LE BRETON J.P., MORAND DEVILLER J., *risques et droit de l'urbanisme en Europe*, Gridauh, série droit comparé, 2011, numéro n° 20
SANSEVERINO – GODFRIN V., *Le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Lavoisier, science et risques du danger, 2008, p. 86

III. Articles issus de revues juridiques spécialisées

CANS C., PONTIER J.M., TOURET T., Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné, *AJDA* 2015, p. 379
DEMUNCK C., Douce France, cher pays de mon enfance, *AJCT*, 2015, p.109
POUPEAU D., le zonage établi après la tempête Xynthia n'est pas susceptible de recours, *AJDA*, 2015, p. 1126
ROMI R. Xynthia, au-delà des états d'âme, *droit de l'environnement N°230*, janvier 2015, tribune
Van Lang, A., principe de précaution, exorciser les fantasmagories, *AJDA*, 2015, p. 510
DENOLLE A.S., le maire le principe de précaution et le juge, *droit de l'environnement n° 227*, octobre 2014, p. 350
ALLAIRE F., risque naturel et droit, *AJDA*, 2012, p. 1316
DEFIX S., l'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, *AJDA*, 2012, p. 425
DENIZEAU C., principe de précaution et droit de l'urbanisme, *RFDA*, 2012, p. 864
JOYE (J-F), Écriture du PLU (PLU montagne), *Gridauh*, 2012, fiche n° 3

PRIET (F.), « Écriture du PLU » (PLU et documents de prévention des risques), *Gridauh*, 2012, fiche n°4

VAN LANG A., l'émergence d'une approche intégrée du risque inondation, *AJDA*, 2012 p 1310

GILLIG D., risque d'inondation, *environnement n°2*, février 2011, commentaire n° 22

GILLIG D., risque d'incendie et refus de permis de construire, *environnement n°4*, avril 2011, commentaire n°51

FONTANA A., l'antenne relais, les deux juges et le principe de précaution, *JCPA*, 02 novembre 2010, n° 44

IV. Articles de presse

Van Lede G., PLU : une partie du pôle des Milles en zone inondable ?, *La Provence*, 20/02/2015

Lemaire P.M., Ré : la préfète désavouée, *Sudouest*, 01/04/2015

V. Guides, plaquettes et autres documentations

P.A.C. risques Sismique et Retrait-Gonflement des Argiles, 17 juin 2015, téléchargeable sur : www.bouches-du-rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite/Securite-civile/La-prevention/Porter-a-Connaissance-des-risques-Sismique-et-Retrait-Gonflement-des-Argiles

P.A.C. inondation bassin versant de l'Huveaune, les services de l'Etat dans le département des Bouches-du-Rhône, 16 juin 2015, téléchargeable sur www.bouches-du-rhone.gouv.fr/layout/set/print/Politiques-publiques/Securite/Securite-civile/La-prevention/Porter-a-Connaissance-inondation-bassin-versant-de-l-Huveaune

Référentiel P.A.C. et association aux documents d'urbanisme, direction territoriale Ouest CEREMA, 5 février 2014, mis à jour le 23 janvier 2015, téléchargeable sur : <http://www.senat.fr/seances/s200004/s20000427/sc20000427021.html> [Modification L121-2](#)

P.A.C. des aléas de submersion marine, commune de Villeneuve Loubet, DDTM Alpes maritimes, service eau risques, janvier 2015, téléchargeable sur villeneuveloubet.fr/fileadmin/user_upload/.../note_de_presentation.pdf & villeneuveloubet.fr/fileadmi/user_upload/cahier_des_recommandations.pdf

Contrat de plan Etat région 2015 – 2020 PACA, téléchargeable sur : <http://www.regionpaca.fr/amenager-le-territoire/contrat-de-plan-etat-region-2015-2020/avenant-de-prolongation-et-cper-2015-2020.html>

Jugement correctionnel du 12 décembre 2014, « procès Xynthia », TGI des Sables d'Olonnes http://www.irma-grenoble.com/PDF/actualite/articles/XYNTHIA_jugement_2014.pdf

Plaquette d'informations, la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), Onema (office national de l'eau et des milieux aquatiques) collection comprendre pour agir, août 2014, téléchargeable sur : www.observatoire-eau-

paca.org/environnement/comprendre-l-eau-en-paca/plaquette-gemapi-de-l-onema~628.html

Camadapt : adaptation aux changements globaux dans la réserve de biosphère Camargue grand delta, projet Liteau rapport final, Lambert M.L., LIEU, Aix Marseille Université, 2014
Repères PAC et notes d'enjeux des PLUi Fiche de synthèse, Club PLUI, DGALN, CEREMA, à propos de la note d'enjeux du PLUI de la CC du Val d'Amour (Jura), et du PAC PLUI de la communauté d'agglomération du Grand Chalon, 2014, téléchargeable sur :

[http://www.territoires-ville.cerema.fr/IMG/pdf/PAC et notes d enjeux des PLUi cle73f419.pdf](http://www.territoires-ville.cerema.fr/IMG/pdf/PAC_et_notes_d_enjeux_des_PLUi_cle73f419.pdf)

Rapport, Le recours à l'article R 111-2 du code de l'urbanisme, difficultés d'applications et recommandations, Sand O., CETE Méditerranée, décembre 2013

Note relative à l'application du R111-2 dans les zones soumises au risque inondation, POUPEL F., GARRY G., DGALN, 08 octobre 2013, téléchargeable sur :

http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.cotita.fr%2FIMG%2Fpdf%2F14_Note_Art_R111-2_mise_en_oeuvre_PSR.pdf&ei=Dp-aVZSmB4HyUPKDi8AN&usg=AFQjCNHFHfPNXM7ozs-aphqBDOFhBhdCAg&sig2=ymGcOiAzzQSn0diveQ1R4w&bvm=bv.96952980,d.d24

P.A.C., les services de l'Etat en Savoie, Avant – Pays Savoyard, 23 mai 2013, téléchargeable sur :

www.savoie.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-logement/Urbanisme-et-amenagement.Schema-de-coherence-territoriale-SCoT/Avant-Pays-Savoyard

Rapport n° 008293-01, Qualité du "dire" de l'Etat au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports – MEDDE – CG de l'environnement et du DD, mai 2013, téléchargeable sur :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000797.pdf>

Projet d'intérêt général (PIG), les outils de l'aménagement, aménagement, construction, urbanisme opérationnel, CEREMA, direction territoriale des villes, 22 avril 2013, Consultable sur :

www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/pig-projet-d-interet-general-a671.html

Plaquette, le plan d'actions post-tempête Xynthia et le plan submersions rapides, DGPR, 10 janvier 2013, téléchargeable sur :

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/10004-4 Plaquette-DGPR 10 01-13 light.pdfPage 20](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/10004-4_Plaquette-DGPR_10_01-13_light.pdfPage_20)

P.A.C. risque inondation, lié aux crues du Giessen sur la commune de Sélestat, DDT67, SADT pôle prévention des risques, 12 décembre 2012, téléchargeable sur :

http://www.bas-rhin.gouv.fr/.../PAC+Inondation+Sélestat_VF_20121217.df

Fiche d'écriture des PLU n°4, PLU et documents de prévention des risques PRIET F., GRIDAUH, 24 octobre 12, téléchargeable sur :

<http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

Rapport public thématique, « les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var : rapport public thématique, Cour des comptes avec la collaboration des chambres régionales et territoriales des comptes, Paris la documentation

française, 10 juillet 2012, Téléchargeable sur :
<http://www.ccomptes.fr/fr./Publications/Publications/Les-enseignements-des-inondations-de-2010-sur-le-littoral-atlantique-Xynthia-et-dans-le-Var>

Dossier départemental des risques majeurs du Calvados, les mouvements de terrain, les risques naturels, juillet 2012, téléchargeable sur :
http://www.calvados.gouv.fr/IMG/pdf/6_Les_mouvements_de_terrain.pdf

Guide de jurisprudence commentée, prévention des risques naturels, Jurisques, élaboré par Sanson C., et Touret T., M.E.D.D.E., 9^e édition, juin 2012. téléchargeable sur :
<http://jurisprudence.prim.net>

Rapport d'information n°300 au nom de la délégation aux collectivités territoriales, et à la décentralisation sur les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, MEZARD J., Sénat, enregistré à la présidence du sénat le 25 janvier 2012, téléchargeable sur :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-300-notice.html>

Doctrine, PLU et risques d'inondations, le Gard, Noé, gestion du risque inondation, 2012, téléchargeable sur :
<http://www.noe.gard.fr/index.php/actualites/143-plu-et-risque-inondation>

Fiche technique « travaux forestiers - débroussaillage : défense contre les incendies, ONF (office national des forêts), 05 janvier 2009, téléchargeable sur :
www.onf.fr/lire_voir_ecouter/++e48/@@display_media.html

Rapport public annuel, L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations, cour des comptes, gestion risques feux inondations, 2009, p. 1121, téléchargeable sur :
<http://www.ofme.org/textes.php3?IDRub=18&IDS=53>

Plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPCFI), DDAF 13, ONF agence 13/84, novembre 2008, Observatoire régional de la forêt méditerranéenne, site d'information sur la forêt de Provence – Alpes – côte d'Azur, les PFCI, téléchargeable sur :
<http://www.ofme.org/textes.php3?IDRub=181IDS=52>

Etude, élaboration d'un plan de prévention de risques submersions Marines en Camargue, état des lieux des données existantes, CETE Méditerranée, avril 2007

Doctrine commune, les plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente, Direction régionale de l'environnement, Rhône Alpes, bassin Rhône Méditerranée, juillet 2006, téléchargeable sur :
http://www.planrhone.fr/data/Files/Inondations/1_thematique/4_Reducire_vulnerabilite_des_territoires/1_Maitriser_urbanisation/1_Doctrine_commune/doctrine_PPRI.pdf

Rapport n° 369 (2003-2004), Schosteck J.P., fait au nom de la commission des lois, 23 juin 2004, téléchargeable sur :
<http://www.senat.fr/rap/l03-031-1/l03-031-11.pdf>

Comptes rendus des débats, Sénat, travaux parlementaires, séance du 27 avril 2000, téléchargeable sur :
<http://www.senat.fr/seances/s200004/s20000427/st20000427000.html>

Documents « internes » mis à disposition spécialement pour l'étude :

D.D.T.M. des Bouches-du-Rhône : P.A.C. feu de forêts. 23 mai 2014. P.A.C. séisme (projet)

P.A.C. R.G.A. (projet). P.A.C. inondation de Saint – Savournin (08 janvier 2015), Istre (10 décembre 2014), Coudoux (07 novembre 2014), et avis après arrêt en vue de l’approbation du PLU de la commune d’Aix – en – Provence (11 septembre 2014), contribution type pour P.A.C. inondation 13 janvier 2015. Courrier destiné au préfet des bouches du Rhône, Mairie d’Aix-en-Provence (11/02/2015). Lettres d’observation : 06/03/2015, référence 15.014, 09/02/2015, référence 15.006, 07/01/2015, référence 15.001, 26/06/2014, référence 14.075, 18/11/2014, référence 14.129 2^e avis. Stratégie départementale du Contrôle de légalité en 2015. Présentation du conseil général du puy de dôme, DEFIX S., la prise en compte dans le plan local d’urbanisme et les autorisations des sols des risques naturels majeurs & l’introduction à la problématique des risques naturels, Formation annuelle pour la D.G.P.R. et la D.G.A.L.N., et formation ponctuelle pour des clubs risques du Ministère de l’écologie, 2014, document interne de la D.D.T.M.13

DDT du Vaucluse : PAC Bollène, octobre 2014

D.D.T.M. de l’Hérault : PAC type

D.D.T.M. du Var : PAC type, modèle du 5 janvier 2012

VI. Liens internet

Centre européen de prévention des risques inondation (CEPRI), les PAPI, disponible sur : <http://www.cepri.net/les-papi.html>

DREAL PACA (direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement de Provence Alpes Côte D’Azur) les Plans de Prévention des Risques Naturels, disponible sur : www.paca.developpement-durable.gouv.fr/les-plans-de-prevention-des-risques-naturels-ppr-a2954.html

Géorisques, mieux connaître les risques sur le territoire, www.georisques.gouv.fr

SIG Var (système d’information géographique du Var) PAC risque sismique du 28 juillet 2011, téléchargeable sur : statique.sigvar.org/frontblocks/risques/donnees_cartes_risque.php?ID_RISQUE_LEVEL_2=76&COLORCODE=#CA00

Le Gard, Noé, gestion du risque inondation : <http://www.noe.gard.fr/index.php/la-commune-pivot-de-la-politique-de-prevention/amenager-durablement-le-territoire/urbanisme-et-risque-d-inondation>

Prim.net, Bouquet prévention risques majeurs, maquette DDRM/DICRIM, téléchargeable sur : http://catalogue.prim.net/162_maquette-ddrm-dicrim.html

Legavox, La compétence GEMAPI et eaux pluviales des intercommunalités, <http://www.legavox.fr/blog/luciani-marie-paule/competences-gemapi-eaux-pluviales-intercommunalites-17472.htm#.VXau2GPKHcs>

Localtis info (le quotidien internet des collectivités locales du groupe Caisse des dépôts et consignations), GEMAPI, le décret digue est paru, prévention des risques, 19 mai 2015, disponible sur :

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250268925915>

Observatoire régional de la forêt méditerranéenne, site d'information sur la forêt de Provence – Alpes – côte d'Azur, les PPFCI, <http://www.ofme.org/textes.php3?IDRub=181IDS=52>

VII. Personnes ressources

Laboratoire Interdisciplinaire en Environnement et en Urbanisme (LIEU), mars à juillet 2015

Lambert Marie-Laure, chercheur au LIEU et enseignant en droit de l'environnement à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional

DREC, CEREMA DTerMed, avril à juin 2015

Les chargés d'étude du service vulnérabilité et gestion de crises

Commune de Lambesc, Mercredi 6 mai 2015

Salen-Baque Paule, chef du Service de l'Urbanisme

DDTM du Var, 23 avril 2015

Duperray Lionel, service Aménagement, habitat,

DDT du Vaucluse, 20 avril 2015

Carreton Marlène, chargée des questions de planification urbaine, service urbanisme et risques naturels

Chadoeuf Isabelle, chargée des questions de prévention des risques, service urbanisme et risques naturels

DDTM des Bouches-du-Rhône, mars 2015

Bachelier Isabelle, pôle juridique, Bonhomme Isabelle, chef de l'unité du contentieux Administratif, pôle juridique

Bonnafous Catherine, chef d'unité contrôle de légalité, pôle juridique

Guero Paul, responsable pôle risques naturels, service urbanisme

Langumier Julien, adjoint au chef du service urbanisme et chef du pôle risques

Le Fur Ondine, mission feu de forêt au pôle risques, service urbanisme

Sallaz Carine, chargée d'études risques naturels, service urbanisme

Terramorsi Serge, chargé d'études risques naturels, service urbanisme

Torrens Serge, technicien pôle risques, service urbanisme