

LA CHAÎNE DU RISQUE

Memento juridique

Réalisé par le Master 2 Administration et collectivités territoriales

Année 2017-2018

Sommaire

Etape 1- Identifier et évaluer les risques naturels majeurs sur les communes et EPCI : Connaissance et Analyse du risque.....	3
A- Identifier et localiser les aléas naturels et ou technologiques sur le territoire de l'intercommunalité.....	3
B- Identification des enjeux.....	5
C- Apprécier le niveau de risque acceptable.....	5
Etape 2- Intégrer les risques pour l'aménagement du territoire.....	6
• Implication indirecte des acteurs locaux et des collectivités dans l'élaboration des PPR.....	6
A- Le cadre juridique des plans de prévention des risques naturels.....	6
B- L'adaptation de l'action publique au niveau local.....	7
• Implication directe des acteurs locaux dans l'élaboration du Plan local d'urbanisme.....	10
Comment prendre en compte les risques dans les principaux documents d'urbanisme locaux ?	
A- Compétences.....	10
B- Prise en compte du risque dans les différents documents composant le PLU.....	11
Etape 3: Informer les administrés et élus sur les risques.....	15
Le Dossier départemental sur les risques majeurs.....	15
Le Document d'information communal sur les risques majeurs.....	16
Etape 4: Intégrer le risque pour la délivrance des autorisations de construire.....	18
Qui a compétence pour délivrer une autorisation d'urbanisme ?	
A- Le maire délivre les autorisations d'urbanisme (AU).....	18
B- Le président de l'EPCI, dans lequel la commune est membre, peut délivrer des AU.....	18
Prise en compte par l'autorité compétence du risque pour délivrer une autorisation d'urbanisme.....	19
A- En présence d'un PPR / PLU.....	19
B- En absence de documents d'urbanisme indiquant l'existence d'un risque.....	20

Etape 5- Responsabilité.....	21
I- Responsabilité administrative.....	21
A- Responsabilité administrative de la commune et des intercommunalités.....	21
1- Une obligation de prévention.....	22
2- Une obligation de sauvegarde.....	23
B- Responsabilité de l'Etat.....	24
II - La responsabilité pénale du Maire face aux risques naturels.....	25
La diversité des obligations incombant au maire face aux risques naturels.....	25
Conclusion- Piste de réflexion.....	27
Lexique.....	28
Bibliographie.....	30

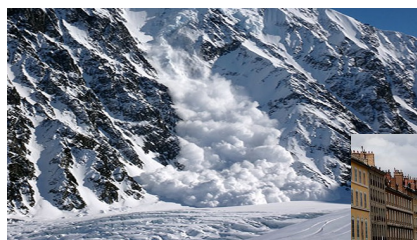
Etape 1- Identifier et évaluer les risques naturels majeurs sur les communes et EPCI : Connaissance et Analyse du risque

- Où sont localisés les aléas, risques naturels et/ ou technologiques sur le territoire ?
- Quels sont les enjeux sur ces territoires ?

A- Identifier et localiser les aléas naturels et/ ou technologiques sur le territoire de l'intercommunalité

● Aléas/ Risques recensés sur les communes et EPCI :

- . Inondations de plaines
(inondations de l'Isère, du Drac, de la Romanche)
- . Crues torrentielles
- . Avalanches
- . Glissements de terrains
- . Chutes de blocs
- . Risque sismique
- . Risque industriel
(résultant de la présence sur le territoire d'Installations classées pour la protection de l'environnement ICPE, dont certaines classées SEVESO)
- . Transport de matières dangereuses
- . Rupture de barrage



● Illustration sur le territoire de la Métropole

Type de risque	Principaux secteurs concernés
Inondation	.Domaine universitaire de Saint Martin d'Hères et Gières .Centre Hospitalier Universitaire la tronche .Inovalée à Meylan .Presqu'île scientifique de Grenoble Autres villes concernées par un PPRI: .Saint-Egrève, Sassenage, Le Versoud, Villard-Bonnot
Risque industriel	.Domène .Echirolles .Eybens .Seyssins .Grenoble (qui regroupe deux entreprises classées Seveso : Eurotungstène et Sandvik) .Pont-de-Claix .Jarrie
Chute de bloc- Mouvement de terrain	. Saint-Martin-D'Hères (colline du Mûrier) . Grenoble (Secteur de la Bastille) . Saint-Paul-de-Varces

● Outils réglementaires à disposition des acteurs pour identification des phénomènes naturels et technologiques:

- . *Porter à connaissance PAC*
- . *Dossier départemental des risques majeurs DDRM¹*
- . *Plan de prévention des risques PPR*
- . *Bases de données (climatologie, sismicité)*
- . *Cartes d'aléas*
- . *Atlas des zones inondables AZI*
- . *Plan d'indexation en Z PIZ*
- . *Carte de localisation du phénomène avalancheux CLPA. etc*

L'État par l'intermédiaire du préfet est tenu de transmettre aux maires des communes dont le territoire est concerné par des risques naturels et/ou technologiques, toute information nécessaire à la gestion de leur territoire.

Article L121-2 Code urbanisme: Dans les conditions précisées par le présent titre, l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national. 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. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.
Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. (...)

Les collectivités, afin d'améliorer leur connaissance du risque et leur gestion du territoire, peuvent elles aussi soutenir des actions à l'échelon qui les concernent et initier des études, des atlas et inventaires intéressant l'ensemble du territoire concerné.

Illustration: Le Département du Rhône expérimente depuis l'été 2015, à la demande du gouvernement, un contrat territorial en réponse aux risques (« le Cottrim »). Démarche qui consiste à réaliser un inventaire des risques et des effets potentiels des menaces sur le département.

Une commune peut faire réaliser des études techniques sur un risque, voire un secteur particulier du territoire intercommunal. Pour cela, elle peut faire appel à des prestataires et bureaux d'études privés tels que l'**ERT Technologies**, ou encore **Alp' Géorisques**.

Aides

. **Le département de l'Isère** peut proposer des subventions pour réaliser des inventaires, cartes d'aléas ou financer des recherches pour développer des outils scientifiques et techniques plus performants en matière de prévention des risques. CF Programme de recherche sur les risques naturels, à l'initiative du Conseil général de l'Isère et du Pôle grenoblois d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels.

. **La Région Auvergne-Rhône Alpes** peut soutenir la réalisation d'études visant à améliorer la prévention des risques sur le territoire régional, mais également concernant les risques naturels propres à la montagne.

. **L'Etat** peut subventionner les études réalisées sous maîtrise d'ouvrage des collectivités à hauteur de 50% lorsque la commune est dotée d'un PPR approuvé.

¹ Article R.125-11 Code de l'environnement

B- Identification des enjeux

La notion « d'enjeux » traduit les enjeux humains, matériels, environnementaux (biens, personnes, équipements et occupations du sol) pouvant être effectivement affectés par un phénomène naturels/ technologiques.

Acteurs → **Communes, Métropole, Services de l'Etat.** La **direction départementale des territoires** principalement, pourra travailler en collaboration avec la Direction départementale de protection des populations, le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) etc

Objectif → **identifier les enjeux présents sur le territoire et évaluer sa vulnérabilité aux risques recensés.** Les conséquences des risques majeurs sur ces enjeux se mesurent en terme de vulnérabilité.

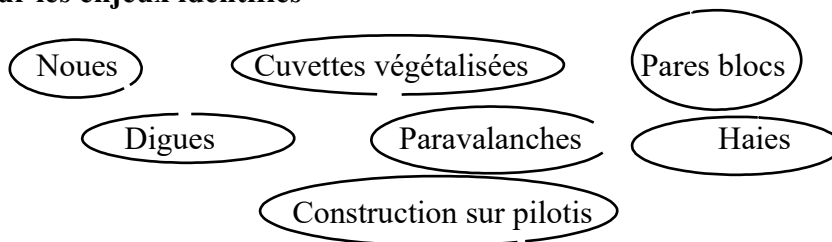
1- Répertoire et localiser les enjeux existants et futurs

Illustration sur le territoire métropolitain

- La Métropole préconise d'orienter le choix d'implantations d'équipements sensibles (infrastructures numériques, établissements scolaires, établissements de santé), en fonction de la présence de risques naturels et technologiques.

- Plusieurs secteurs de projets d'aménagement stratégiques dans la Métropole devraient s'inscrire dans une démarche de résilience. Parmi ces nouvelles opérations d'aménagement figurent par exemple, la Zac Portes du Vercors à Fontaine et Sassenage, le projet de l'Esplanade à Grenoble, le projet Paul Louis Merlin à Meylin, les sites économiques de la Zac des Isles à Champagnier ou encore les anciennes Papeteries de Pont-De-Claix .

2- Répertoire les moyens et aménagements existants pour atténuer la gravité des dommages potentiels sur les enjeux identifiés



C- Apprécier le niveau de risque acceptable

Objectif → déterminer un niveau d'acceptabilité du risque; celui que la commune acceptera d'assumer tant financièrement que techniquement.

Chaque commune bénéficie d'une liberté d'appréciation s'agissant de l'évaluation de ce niveau d'acceptabilité du risque.

Néanmoins dans la pratique, celle ci peut dépendre du niveau de référence établi par l'Etat. Ainsi, par exemple, la mise en place d'un PPR, voire d'un Plan de gestion du risque inondation modifiera inéluctablement le niveau d'appréhension du risque par la commune et aura par la suite par conséquent, des répercussions sur le contenu des documents locaux d'urbanisme.

Etape 2- Intégrer les risques pour l'aménagement du territoire

Implication indirecte des acteurs locaux/ collectivités dans l'élaboration des PPR

A- Le cadre juridique des plans de prévention des risques naturels

- ◆ Le plan de prévention des risques naturels (PPRN) créé par la loi Barnier du 2 février 1995 constitue aujourd'hui l'un des instruments essentiels de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques naturels. Cette loi met en place différents instruments pour la protection de l'environnement.
- ◆ Les plans de préventions des risques naturels sont conçus comme des servitudes d'utilité publique. La servitude d'utilité publique se définit comme des limitations administratives au droit de propriété, instituées par l'autorité publique dans un but d'utilité publique. Cette dernière s'impose aux documents d'urbanisme et il incombe à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de faire elle-même application de ces dispositions.

Articles L562-1 du Code de l'environnement et suivant « (...) L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.»

- ◆ Ce plan de prévention des risques naturels a pour objet de délimiter les zones directement ou indirectement exposées aux risques. C'est un document réalisé par l'Etat. Par cette voie l'Etat intervient pour réglementer l'utilisation des sols exposés aux risques. L'auteur d'un plan de prévention des risques est libre de déterminer le périmètre du plan, pourvu qu'il intègre les éléments extérieurs ayant une incidence sur le secteur concerné.

Le périmètre d'étude d'un plan de prévention des risques peut être étendu en cours de procédure. L'arrêté portant extension du périmètre doit être notifié aux seules communes concernées par cette extension.

- ◆ Aucune disposition ne fait obligation au préfet d'établir un plan distinct par commune dès lors que ces dernières sont concernées par des facteurs de risques identiques.
- ◆ Son élaboration débute par la réalisation d'études techniques et la définition de prescriptions. Les autorités compétentes pour l'élaboration du PPRN sont les représentants des collectivités territoriales et notamment les EPCI. Dès lors qu'à la date de l'arrêté prescrivant l'élaboration du plan, une communauté de communes est compétente en matière d'élaboration du schéma de cohérence territoriale, elle doit être associée à l'élaboration du projet de plan même si elle n'a pas encore exercé sa compétence (*Conseil d'Etat, 5 décembre 2016*). Le plan doit être notifié puisque les PPR constituent des documents d'urbanisme auxquels s'applique la formalité de notification prévue à l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme.

Après une enquête publique et une consultation des collectivités territoriales, le préfet approuve le PPR qui est annexé au Plan Local d'Urbanisme.

Dans le cas de figure où une commune ne serait pas d'accord sur le projet de PPR, le préfet peut recueillir l'avis du Conseil d'Etat ; or précisons qu'il ne s'agit que d'une simple possibilité et non une obligation pour le préfet.

◆ Les documents graphiques des plans de prévention des risques naturels prévisibles, dont les prescriptions s'imposent directement aux autorisations de construire, doivent, au même titre que les documents d'urbanisme, être suffisamment précis pour permettre de déterminer les parcelles concernées par les mesures d'interdiction et les prescriptions qu'ils prévoient et, notamment, d'en assurer le respect lors de la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol. Ces dispositions n'ont toutefois ni pour objet ni pour effet d'imposer que ces documents fassent apparaître eux-mêmes le découpage parcellaire existant.

◆ Ce plan de prévention devient opposable dès lors que ce document est approuvé ou n'est pas approuvé lorsque l'urgence le justifie. Le préfet peut consulter les autorités compétentes concernées, et le rendre immédiatement opposable à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique (Article L.562-2 du Code de l'environnement).

La mise en application anticipée du plan a pour objet de faire immédiatement obstacle au développement ou à la poursuite de l'urbanisation dans les zones à aléas forts et très forts pendant une durée de trois ans qui sera mise à profit aussi bien pour remédier aux imperfections pouvant y subsister que pour mettre en œuvre la procédure légale de son approbation.

B- L'adaptation de l'action publique au niveau local

◆ La France est exposée aux risques naturels, et notamment aux risques naturels d'inondation. La gestion des risques d'inondation s'inscrit dans le cadre de la *directive européenne 2007/60/CE*, dite « Directive inondation ». Celle-ci a été transposée en droit Français dans la *loi LENE du 13 juillet 2010* et dans le *décret N°2011-227 du 2 mars 2011*, relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

◆ Les lois de décentralisation MAPTAM et NOTRe ont confié la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) aux communes et aux groupements de communes. Dès le 1^{er} janvier 2018 la GEMAPI est devenue une compétence obligatoire pour les EPCI dans les conditions prévues à l'article L.211-7 du Code de l'environnement.

Cela consiste à:

- . L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction hydraulique
- . L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, d'un canal, d'un lac ou d'un plan d'eau
- . La défense contre les inondations et contre la mer
- . La protection des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Ensuite la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI a introduit plusieurs éléments de souplesse permettant une mise en œuvre plus rapide et plus efficace, avec la possibilité pour les départements et les régions de continuer à exercer certaines missions en accord avec les EPCI bénéficiaires et la possibilité pour ces EPCI d'ajuster plus finement la gouvernance de cette compétence.

Donc, l'objectif est de prévenir et gérer le risque d'inondation en amont.

◆ L'autorité publique a constaté le manque de mesures pour lutter efficacement contre les risques naturels à la suite de plusieurs événements climatiques intervenus ces dernières années. Pour cette raison l'autorité compétente a rajouté au plan de prévention des risques naturels différents moyens pour lutter efficacement contre les risques naturels, notamment les risques

naturels d'inondations.

Parmi ces mesures, il est nécessaire de citer la stratégie nationale de gestion du risque inondation au niveau national et la stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) au niveau local, le plan de gestion des risques inondation (PGRI) ou le territoire à risque important d'inondation (TRI).

L'Isère étant un territoire à risque important d'inondation (TRI) l'autorité compétente a mis en œuvre des stratégies complémentaires pour lutter en amont contre le risque d'inondation : **SLGRI du Voironnais, SLGRI Drac-Romanche et SLGRI Isère-amont.**

Les grands objectifs sont les suivants :

« 1 Mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés à l'inondation

1.1 Assurer la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable en hiérarchisant les outils disponibles (R111-2, intégration des risques dans les documents d'urbanisme, PPRI) et en définissant les modalités d'application pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.

1.3 Réduire la vulnérabilité des réseaux en définissant les modalités d'application structurants et des activités, lourde de conséquence sur la vie socio-économique, en travaillant sur plusieurs axes : amélioration de la connaissance, continuité du service et partage d'informations (aléas et vulnérabilité):

1.2 Respecter les principes d'un aménagement continu du territoire intégrant les risques d'inondations par la conception d'aménagements résilients dans les grandes opérations de restructuration urbaine qui constituent une opportunité de réduire la vulnérabilité des territoires exposés (faire émerger des quartiers résilients). »

Tous ces instruments consistent à mettre en œuvre au niveau local des mesures nécessaires pour mieux gérer les risques naturels. Cela va aboutir à terme à une modernisation de l'action publique, modernisation intégrée dans la résilience.

◆ Le terme « résilience »² est mobilisé dans de nombreuses disciplines: en droit de l'urbanisme, en droit de l'environnement, ou encore en matière d'écologie etc. « La résilience présenterait des propriétés particulièrement intéressantes en matière de réduction et prévention des risques et des catastrophes: apprentissage collectif et individuel, souplesse, gouvernance, dynamique, démocratique ». Cette notion de résilience s'est substituée à la notion de vulnérabilité.

En l'espèce l'autorité publique a besoin de cette résilience pour une bonne gouvernance. Dans le cadre de la résilience différents acteurs peuvent intervenir pour la prévention du risque.

Le rapport du centre européen de prévention de risque d'inondation (CEPRI) de février 2015 « Comment saisir les opérations de renouvellement urbain pour réduire la vulnérabilité des territoires inondables face au risque d'inondation ? » propose six principes techniques d'aménagement, parmi lesquels :

Le troisième intitulé, « concevoir des bâtiments adaptés à l'inondation » présente différents procédés architecturaux pour rendre les bâtiments adaptés à l'inondation selon la stratégie adoptée: se mettre hors d'atteinte de l'eau (stratégie « éviter »), empêcher l'eau d'entrer (stratégie « résister ») ou laisser l'eau rentrer (stratégie « céder »), le choix de la stratégie étant conditionné notamment par le type d'inondation et ses caractéristiques (fréquence, hauteur d'eau, vitesse, temps d'immersion) ainsi que par l'emplacement du secteur au sein de la ville.

² Concept développé à l'origine par le sociologue Boris Cyrulnik .

Pour effectuer ces adaptations cela nécessitera un traitement spécifique de chaque risque. Il faut voir si l'instrument est avantageux ou non, si le coût financier n'est pas trop élevé pour l'autorité publique etc.

Actuellement ces adaptations, selon le CEPRI, sont plutôt vu comme une contrainte pour les constructeurs puisque qu'elles sont nouvelles et encore peu expérimentées.

Donc il faut que l'autorité compétente incite les entreprises, les individus, à l'adaptation des bâtiments, et ce pour ancrer dans les mœurs le concept de résilience.

Comment prendre en compte les risques dans les principaux documents d'urbanisme locaux ?

L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre, parmi les objectifs énumérés à l'**article L101-2 Code urbanisme**:

4° La sécurité et la salubrité publique

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Article L.121-1 Code urbanisme:

Les scot, les plu, et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable:

3° (...) la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques».

◆ **Prise en compte des risques par les auteurs des documents locaux d'urbanisme au stade de la définition de leur politique d'aménagement**. Pour réaliser cet objectif, ces derniers pourront s'appuyer sur les informations, études techniques transmises par le préfet.

→ **Prise en compte du risque tant au moment de l'élaboration, que de l'révision du document**.

Implication directe des acteurs locaux dans l'élaboration du PLU

A- Compétences

◆ **Communes** sont en principe compétentes pour la planification urbaine. La commune, sous la responsabilité du maire, doit prendre en compte les risques naturels dans l'élaboration des documents d'urbanisme, et notamment dans l'élaboration des documents de planification.

◆ **EPCI à fiscalité propre**: Les communautés urbaines et métropoles bénéficiaient avant 2014 d'une compétence de droit pour l'élaboration d'un PLUi. Attention, depuis la **loi Alur du 24 mars 2014**, le PLU et les problématiques s'y rattachant doivent être réglées à l'échelle intercommunale.

Cette loi a rendu obligatoire le transfert de la compétence PLU (voir de documents d'urbanisme en tenant lieu: POS et de carte communale) aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes dans un délai de 3 ans après la publication de la loi (sauf opposition d'au moins ¼ des communes membres représentant au moins 20% de la population).

⚠ Ce transfert de compétence en matière de planification n'emporte pas transfert de compétence pour délivrer les autorisations d'occupation des sols. Ces dernières restent de la compétence du maire, sauf transfert volontaire au président de l'EPCI.

◆ **Etat par le biais du Préfet:**

. Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale décide d'élaborer ou de réviser son plan local d'urbanisme, le préfet doit informer le maire ou le président de l'établissement public des dispositions particulières applicables au territoire concerné (les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général)³.

³ Article R.121-1 Code urbanisme

. Au cours de l'élaboration, voire de la révision du document, le préfet doit communiquer au maire ou au président de l'établissement public tout élément nouveau.

◆ **Le Propriétaire, exploitant d'un établissement situé dans une zone à risque** doit respecter les prescriptions du PLU, PPR et règles de construction parasismique.

B- Prise en compte du risque dans les différents documents composant le PLU

Loi ALUR du 24 mars 2014

Décret du 28 décembre 2015 n°2015-1783

→ ont entendu renforcer la maîtrise de l'urbanisation au regard des risques.

Désormais la plupart des documents composant le dossier du PLU comprennent des éléments adaptés à la prévention et à la gestion des risques.

● Le rapport de présentation

◆ Dresse un diagnostic de l'environnement concerné par le PLU, sous l'angle des risques naturels. Il fournit des informations sur les risques existants, leur fréquence, les dangers qu'ils représentent, et peut dans certains cas justifier les types de mesures édictées dans le règlement afin d'en réduire les conséquences.

◆ Mentionne l'existence des documents et études réalisées par les services de l'Etat applicables au territoire, ainsi que d'autres études réalisées par la commune ou connues d'elle. Le rapport peut se référer aux informations relatives à l'environnement contenus dans d'autres études, plans et documents, comme par exemple le rapport du SCOT.

◆ Synthétise l'analyse des risques, présente les secteurs géographiques impactés, de même qu'il peut justifier la délimitation de ces secteurs au regard des risques naturels⁴.

● Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et Les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Le PADD dévoile le projet politique urbain retenu par les acteurs locaux.

◆ Il définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement dans le respect des règles de sécurité publique, mais également de prise en compte des risques naturels.

◆ Sur le territoire métropolitain, les autorités compétentes en matière d'urbanisme s'attachent de plus en plus à intégrer le concept de « résilience » dans les documents de planification, et notamment dans le PADD.

Illustration:

● En 2016, Grenoble Alpes Métropole a mis en lumière ce concept de résilience lors de l'élaboration du PADD du PLUi dans le document intitulé *Elément pour un débat sur les orientations générales du PADD- Grenoble-Alpes-Métropole- Oct 2016 (page 34)*.

En effet, cette dernière évoque le souhait que l'urbanisme et les constructions (existantes et futures) prennent en compte les risques en prévoyant des « aménagements adaptés, résistants, atténuant les perturbations ». Et précise que ces aménagements résilients feront l'objet d'une OAP spécifique.

En outre, Grenoble-Alpes-Métropole, formule successivement les objectifs suivants :

⁴ Art R. 123-2 3° et R. 123-2-1 4° : Lorsque le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale, le rapport de présentation expose les motifs de la délimitation des zones et les règles qui y sont applicables

- .Prévoir des formes urbaines et architecturales compatibles avec les aléas identifiés
- .S'appuyer sur les « infrastructures vertes » qui constituent des atouts pour la gestion de crue
- .Renforcer la résilience des sites économiques stratégiques de la Métropole soumis au risque inondation
- .Permettre la résilience des tissus urbains existants afin d'assurer dans un premier temps leur renouvellement urbain, et dans un second temps la sécurité des habitants

◆ **Les OAP** expliquent les choix retenus en cohérence avec le rapport de présentation et le PADD. Les OAP des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser, dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires, précisent les conditions d'aménagement, de constructibilité de certains secteurs qui sont amenés à connaître un développement particulier.

Les OAP portent au moins sur : 3° La qualité environnementale et la prévention des risques⁵.

◆ Elles favorisent la prise en compte opérationnelle du risque, puisqu'elles peuvent ainsi mentionner les actions retenues pour la prévention et la gestion des risques à l'échelle communale ou intercommunale. Exemple: mise en place d'une trame verte et bleue; réalisation d'ouvrage hydraulique, de refuge ...

● **Le règlement**

◆ Le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 ; parmi lesquels figurent notamment la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

= Traduction réglementaire des risques explicités dans le rapport de présentation.

◆ Le règlement du PLU est en principe en adéquation avec les contraintes fixées par le PPR, même si cela n'est pas toujours évident dans la mesure où le PPR et le PLU ne sont pas nécessairement élaborés de manière simultanée.

Si la collectivité n'est pas dotée d'un PPR → le PLU doit être autonome et comporter toutes les règles d'urbanisme liées à la prévention des risques.

◆ **Le règlement conçoit les occupations et utilisations des sols en fonction des risques identifiés** : il encadre certaines constructions en se référant à l'implantation, l'emprise au sol, la hauteur minimum du rez-de-chaussée, la distance minimale entre les constructions, ou encore l'implantation dans le sens de la pente pour favoriser les écoulements des eaux...

Il peut par exemple:

- . interdire dans des secteurs inondables les constructions en sous-sols
- . réglementer les raccordements en matière de gestion des eaux pluviales
- . autoriser une hauteur compatible avec la construction d'un étage qui servira de refuge en cas de crue
- . réglementer les clôtures de telle sorte qu'elles ne perturbent pas l'écoulement des eaux
- . définir un coefficient d'espace vert pour permettre l'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle

Le Décret du 28 décembre 2015 prévoit plusieurs habilitations, parmi lesquelles:

. **Article R151-30**: habilite les auteurs du règlement pour des raisons de sécurité ou de salubrité, à interdire certains usages et affectation des sols, et certaines activités.

⁵ Article R151-8 Code de l'urbanisme

. **Article R151-49:** le règlement peut fixer des conditions destinées à l'imperméabilisation des sols pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement en adaptant le cas échéant les réseaux en conséquence.

. **Article R151-42 4°:** le règlement peut prévoir des règles différenciées entre le rez de chaussées et les étages supérieurs des constructions pour prendre en compte les risques d'inondation et de submersion.

⚠ Le règlement du PLU impose seulement des règles d'urbanisme et non des règles de construction.

→ Ces différents éléments du règlement témoignent d'une volonté de préparer le territoire à sa/ ses vocations futures. Le pouvoir réglementaire prend ainsi de plus en plus en compte le concept de résilience, même si il pourrait être intéressant d'insérer dans les documents d'urbanisme des dispositions relatives aux règles de construction, et ce afin de permettre à des terrains de devenir constructibles.

Remarque: Les communes dotées d'un PPR n'ont aujourd'hui plus/ pas d'obligation de retranscrire le règlement du PPR dans le règlement du PLU. Inversement, les communes dépourvues de document opposable, sont en revanche tenues d'une obligation de retranscription.

Exemple: la Commune de Saint-Paul-de-Varces non dotée d'un PPR : commune pour laquelle la traduction juridique des risques passe par le zonage et les zones d'aléas identifiées dans son PLU.

● **Les documents graphiques – Zonage**

◆ Indique les secteurs de la commune, où les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, qui peuvent être interdites ou soumises à des conditions spéciales du fait de l'existence de risques naturels⁶.

◆ Les documents graphiques doivent mettre en lumière les zones de risques identifiées dans le PPR (PIZ, ou atlas de zones inondables). Etant précisé que le périmètre du PPR devra également être reporté sur les documents graphiques du PLU.

◆ Les documents graphiques du PLU distinguent :

→ les zones où l'urbanisation est exclue : zones inconstructibles (article R151-31 2°)

→ des zones où l'urbanisation est admise, mais ce, sous certaines réserves, avec des prescriptions particulières (Article R151-34 1° CU). Ces zones pourront ainsi faire l'objet d'aménagements limités liés à certaines activités (touristiques, agricole) lorsque celles ci s'avèrent compatibles avec le risque.

◆ Le PLU peut prévoir des secteurs de risques quel que soit le zonage du plan (U, A, AU, ou N).

Ces zones de risques ne doivent être délimitées que si le risque, tel qu'il aura été identifié, justifie l'édiction de règles spécifiques, compte tenu des caractéristiques du territoire.

Les risques pris en compte en raison de leur nature, de leurs effets et de leur intensité, dans les différents articles du règlement, dans les articles spécifiques des secteurs à risque, doivent être reportés sur les documents graphiques.

Remarque: Dans l'hypothèse où il existerait des divergences entre le zonage du PLU et le zonage du PPR c'est alors la réglementation la plus contraignante qui s'appliquera.

⁶ Article R123-11 b Code urbanisme.

En cas de dommage, la responsabilité de la commune pourra être engagée pour avoir classé en zone constructible un terrain soumis à un risque connu d'inondation.

→ Le règlement et le zonage sont au cœur du dispositif de prévention des risques.

● **Les annexes**

◆ Un PPRN approuvé vaut servitude d'utilité publique (SUP) et doit être inséré dans l'annexe PLU relative aux SUP.

Le préfet est compétent pour mettre en demeure le maire, ou le président de l'établissement public compétent, d'annexer au PLU ces servitudes.

◆ Lorsqu'il existe un PPRN annexé en tant que servitude d'utilité publique au PLU, il est par exemple recommandé pour les règles d'urbanisme de renvoyer au règlement du PPR, afin d'éviter toute mauvaise retranscription. Dans le cas contraire, le règlement du PLU devra préciser les règles d'urbanisme applicables en terme de risque.

◆ Peuvent également être introduit dans une annexe du PLU, les documents risques ne valant pas servitude d'utilité publique (par exemple PPRN, Porter à connaissance non encore approuvé, PIZ, analyse spécifique des risques, atlas de zones inondables, études...). Ces derniers sont des documents informatifs sur les risques naturels et n'ont pas de valeur réglementaire.

La prise en compte des risques dans la rédaction du PLU n'est pas exempte de limites :

→ tous les documents du PLU ne sont pas opposables contrairement au PPR.

→ aujourd'hui, les documents d'urbanisme locaux ne mentionnent pas de règles de construction, contrairement au PPR qui regroupe en son sein des règles d'urbanisme et des règles de construction.

Etape 3: Informer les administrés et élus sur les risques

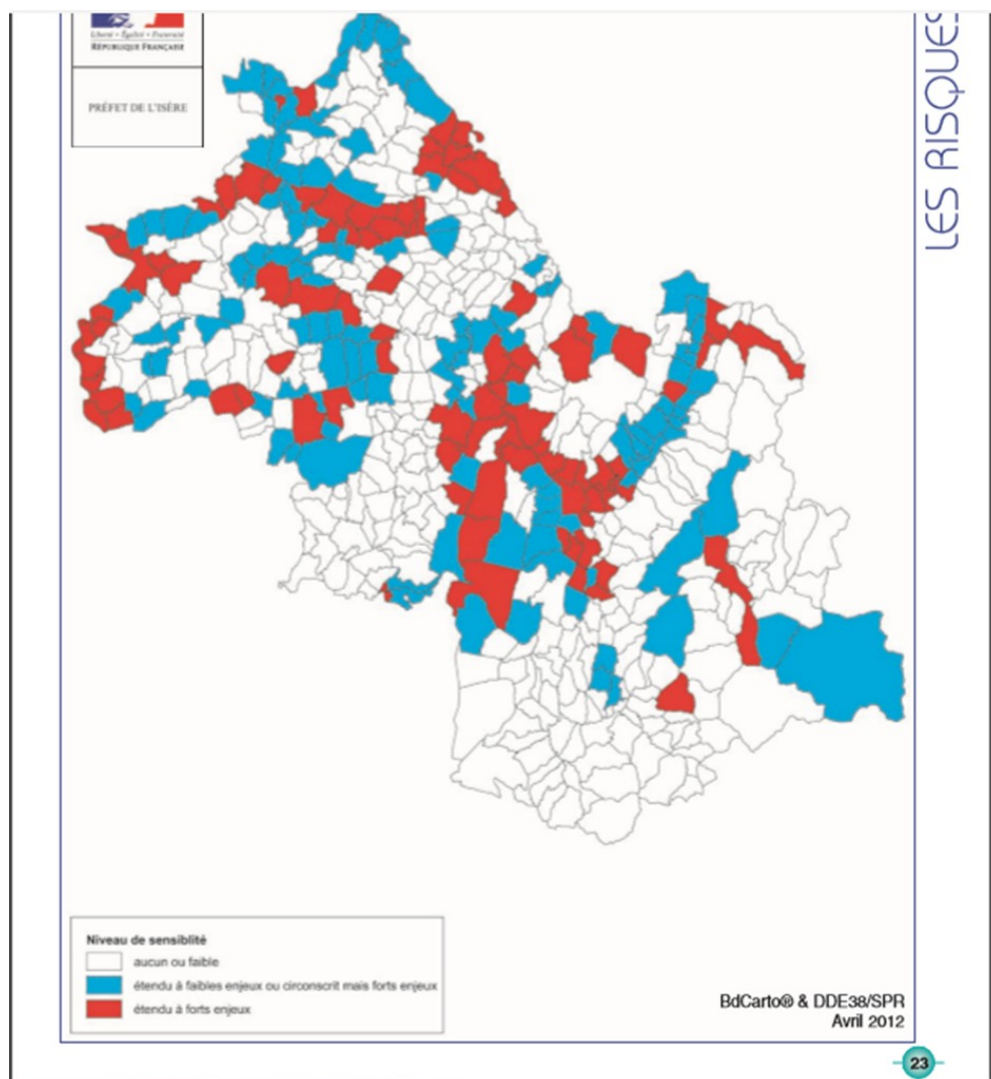
- **DDRM** : La prévention commence par l'information

Le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) est une première étape dans cette information du citoyen car il précise pour chacune des communes concernées du département, le ou les risques naturels ou technologiques auxquels ses habitants peuvent être exposés. Le DDRM sert ainsi de socle pour la réalisation de document essentiel à l'information des citoyens : le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) élaboré à l'échelle communale et le plan communal de sauvegarde(PCS).

Compétences:

C'est le représentant de l'Etat dans le département : Le DDRM est élaboré pour une durée de 5 ans et la liste des communes concernées par un ou des risques majeurs est mise à jour tous les ans. Le DDRM n'est pas un document réglementaire opposable aux tiers mais un document de sensibilisation destiné à l'ensemble des citoyens et des responsables et acteurs du risque majeur.

Extrait du DDRM de L'Isère : Zones blanches (aucun risque ou faible) ; zones bleues (étendu à faibles enjeux) et zones rouges (forts enjeux)



● DICRIM

Intervient après le PPRN car doit prendre en compte ses dispositions et après le DDRM qui sert de socle de base

Compétences:

Décret 90-918 du 11 octobre 1990 : DICRIM, dont la responsabilité revient au maire : « *Le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, notamment celles de ces mesures qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police (...)* » Ce document contient les données locales, départementales et nationales nécessaires à l'information des citoyens au titre du droit à l'information. (Elaboré à partir des informations disponibles transmises par le représentant de l'Etat dans le département.)

- ◆ La forme du document retenue par le maire lui est propre.
- ◆ Le DICRIM, par définition, traite d'une commune et repose pour partie sur les pouvoirs de police du maire, qu'il ne peut déléguer. Cependant, l'analyse préalable peut être effectuée à une échelle intercommunale, la plupart des documents utilisés (PPR, PPI) traitant généralement un bassin de risque.
- ◆ Les différentes informations permettent de dresser un panorama des phénomènes recensés sur la commune et susceptibles d'entraîner des dommages. Elles déterminent les zones à risque, qui doivent être cartographiées dans le document final à la fois sous forme d'une carte par risque et d'une carte générale.

Le maire établit ensuite un inventaire des enjeux particuliers susceptibles d'être menacés, en particulier les établissements recevant du public (ERP) : maisons de retraite, établissements scolaires, hôpitaux ou cliniques, grandes surfaces, et les bâtiments nécessaires à la gestion de la crise (centres de secours, gendarmeries, ...).

Ensuite, le maire recense les mesures de prévention existantes : ex Prise en compte du risque dans l'urbanisme (PPR ou PLU), affichage du risque, plans particuliers de mise en sûreté, annonce de crue, plan communal de sauvegarde.

Quand l'établir ?

Le maire doit établir son DICRIM dès que la préfecture lui a fourni les éléments du porter à connaissance de l'Etat. Toutefois, il peut solliciter le représentant de l'Etat pour engager au plus tôt son DICRIM.

Quel est le risque dans la commune ?

Evaluer le risque : rappel des documents existants recensant les aléas (PPR et PPI, mais également AZI, CLPA, carte des marnières...), descriptions des types de risques (inondation lente, rapide, torrentielle, pluviale ?)

Remarque: pas de pouvoir de substitution d'action du préfet en cas de défaillance du maire dans son obligation d'élaborer un DICRIM et ce, même si la commune visée par le DDRM établit sous la responsabilité du préfet.

◆ *Révision/ Mise à jour du DICRIM*

La loi n'impose pas de délais ni de conditions pour la mise à jour du DICRIM sauf pour les communes qui ont obligation de réaliser un PCS: le délai de révision d'un PCS ne pouvant pas excéder cinq ans) et le DICRIM étant obligatoirement compris dans le PCS (article 6 du décret

n°2005-1156 du 13 septembre 2005 ce dernier devra donc être révisé en même temps que le PCS⁷). Concernant les autres communes, l'actualisation du DICRIM est indispensable dès lors que les informations y figurant ne sont plus à jour. Ces modifications peuvent porter notamment sur les risques et événements passés; l'amplification ou la réduction du risque: apparition de nouveaux enjeux suite à la création de nouveaux quartiers résidentiels ou équipements collectifs, diminution de l'aléa après la réalisation de travaux de protection ou mise en place de parades techniques, etc. ou encore le risque historique des phénomènes...

Extrait du DICRIM de la commune de Saint Martin d'Uriage pour le risque séisme

Séismes

Un séisme est un tremblement soudain plus ou moins brutal d'une partie de l'écorce terrestre, dû à la friction entre deux plaques tectoniques.

Il provoque des dommages aux constructions, aux œuvres d'arts et des modifications dans les paysages (failles, glissements de terrain, éboulements, etc.)
Le foyer est le lieu précis où se produit le mouvement initial et la libération de l'énergie.
L'échelle de Richter est la méthode la plus employée aujourd'hui pour définir la magnitude d'un séisme.

Le saviez-vous ?

On distingue 3 classes de séismes selon la profondeur de leur foyer:

- les séismes superficiels (moins de 60 km de profondeur);
- les séismes intermédiaires (entre 60 et 300 km de profondeur);
- les séismes profonds (supérieur à 300 km de profondeur).

Pourtant, la majorité des séismes destructeurs prend naissance à une profondeur inférieure à 20 ou 25 km ! On peut alors imaginer les dégâts qui seraient provoqués par un séisme profond dont le foyer serait à plus de 300 km.

Les bons réflexes

Dès la première secousse :

Baissez-vous, protégez-vous la tête et surtout restez où vous êtes !


- **Si vous êtes à l'intérieur :** placez-vous près d'un mur ou sous des meubles solides et éloignez-vous des fenêtres.
- **Si vous êtes au lit :** attendez en vous protégeant la tête avec un oreiller : les objets situés au-dessus de vous peuvent tomber.
- **Si vous êtes à l'extérieur :** éloignez-vous le plus possible des bâtiments, des arbres et des lignes à haute tension, accroupissez-vous et protégez-vous la tête.
- **Si vous êtes en voiture :** arrêtez-vous, conservez votre ceinture attachée jusqu'à ce que la secousse se soit arrêtée. Votre voiture vous protégera des arbres, des lignes à haute tension, des poteaux et d'autres objets pouvant tomber. Une fois la secousse terminée, évitez les ponts qui pourraient avoir été endommagés par le séisme
- **Si vous êtes dans un magasin ou tout autre endroit public :** ne vous précipitez pas vers les sorties et éloignez-vous des étagères.

ATTENTION !

La fin de la première secousse ne signifie pas la fin du séisme : méfiez-vous des répliques très fréquentes !

- Après la première secousse : coupez le gaz et l'électricité et évacuez le bâtiment s'il est endommagé.
- Si vous en possédez une, écoutez une radio portative à piles (FM 102.8).
- N'allez pas chercher vos enfants à l'école, les enseignants s'occupent d'eux.
- N'utilisez pas de téléphone (ni fixe, ni portable) pour laisser les lignes et le réseau téléphonique à la disposition des secours.

8



Le dernier séisme ressenti sur la commune, de magnitude 2 sur l'échelle de Richter, date du 8 mai 2006.

Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
Saint-Martin d'Uriage - Janvier 2007

⁷ Au moins tous les cinq ans.

Etape 4: Intégrer le risque pour la délivrance des autorisations de construire

Qui a compétence pour délivrer une autorisation d'urbanisme ?

La délivrance est un pouvoir de police de l'urbanisme.

Compétence dévolue au maire (art L. 422-1 C.U) - Transfert remonte aux lois de décentralisation et de transfert des compétences. Avant cela, l'autorité compétente était traditionnellement l'État.

A- Le maire délivre les autorisations d'urbanisme (AU) :

- *En son nom et pour le compte de la commune*

◆ Si le territoire de celle-ci est couvert par un PLU ou document d'urbanisme équivalent exécutoire.

◆ Depuis loi ALUR de 2014, dès lors que la commune est dotée d'une carte communale.

⚠ Si la carte communale a été adoptée avant le 24 mars 2014 (promulgation de la loi), le maire est compétent sur délibération de la commune.

En l'absence de délibération, est devenu obligatoirement et de façon définitive l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme à compter du 1er juillet 2017.

- *Au nom de l'État*

◆ Si la commune n'a pas de document d'urbanisme.

◆ Si la commune dispose d'un PLU, le permis peut être délivré par le maire (art R 422-1 C.U) ou par le préfet (art R 422-2 C.U) dans certains cas tel que les constructions édifiées pour le compte d'Etats étrangers, d'Organisation International, de l'Etat, de ses établissements publics ou pour les constructions à l'intérieur d'un périmètre d'opération intérêt nationale .

⚠ Toutefois, l'article L. 422-2 Code urbanisme précise que « Lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. »

B- Le président de l'EPCI, dans lequel la commune est membre, peut délivrer des AU

La commune peut déléguer la compétence à une établissement public de coopération intercommunale.

Article L. 422-3 Code urbanisme: « Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer la compétence prévue au a de l'article L. 422-1 qui est alors exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement. »

Délégation non définitive. Après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de communauté, la délégation doit être confirmée.

⚠ Le maire adresse au président de l'EPCI son avis sur chaque demande de permis et sur chaque déclaration préalable.

Prise en compte par l'autorité compétence du risque pour délivrer une autorisation d'urbanisme

Afin de délivrer une AU, le maire doit disposer et tenir compte de tous les outils lui permettant d'être informé sur la situation du terrain concerné : les PPR ; PLU (ou PLUi) ; POS ; carte communale.

Trois niveaux d'opposabilité d'un document d'urbanisme sur une autorisation d'urbanisme :

- une obligation de conformité qui impose la retranscription à l'identique de la règle, son respect à la lettre. Ainsi, le maire pour édicter l'autorisation d'urbanisme ne pourra rien faire qui ne lui soit pas autorisé par le PLU.
- une obligation de compatibilité qui implique de respecter l'esprit de la règle : il s'agit alors d'une mise en œuvre du document d'urbanisme qui ne doit pas être remis en cause. Une marge d'appréciation au cas par cas des projets soumis est permise.
- et enfin, la moins contraignante, la prise en compte qui induit de ne pas s'écarter de la règle. On la trouve essentiellement dans les rapports des documents de l'urbanisme avec les documents extérieurs au droit de l'urbanisme.

S'agissant des autorisations individuelles, elles doivent être conformes au règlement du PLU.

A- En présence d'un PPR / PLU

- ◆ Une AU est délivrée si le projet respecte le PPR et/ou PLU de la commune
- ◆ Si le PPRN prévoit pour une zone donnée, l'impossibilité d'édifier toute construction⁸
→ Obligation de refuser l'AU
- ◆ AU peut se voir adosser un certain nombre de prescriptions = autorisation conditionnée
Référence directe au règlement du PPR qui en fonction de la localisation du terrain impose un certain nombre de prescriptions relatives à la hauteur des planchers, des matériaux résistants, aux écoulement des eaux, au rehaussement du bâtiment, à l'évacuation des habitants par l'extérieur où encore à la construction de pièce refuge.
Ex : Dans le cas d'inondation, AU peut prescrire d'imperméabiliser des surfaces ou de restreindre le champ d'expansion d'un cours d'eau.
→ **Approche pratique face à un risque difficile à évaluer, afin de prévenir les dommages et éviter un possible contentieux lié au refus de l'autorisation.**
- ◆ Si le PPR/PLU ne classent pas un terrain en zone à risque ou ne prévoit pas de prescriptions particulières, mais que le maire considère que le projet du pétitionnaire est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations, l'AU peut être refusé ou n'être acceptée que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales (art R.111-2 CU).⁹

⁸ CAA Lyon, 27 septembre 2016, Commune de Val-d'Isère n°15LY00107

⁹ Conseil d'état 15 février 2016, M. B, n° 389103

B- En absence de documents d'urbanisme indiquant l'existence d'un risque

Refus d'un AU, s'il est établi la réalité du risque invoqué en se basant sur des éléments techniques précis justifiant une décision négative. Appréciation selon les circonstances propres à l'espèce (nature, l'importance du projet de construction, les mesures prévues pour faire face au risque, la localisation du terrain, etc.)

◆ Possibilité de demander des précisions ne figurant pas dans les pièces fixées par le code de l'urbanisme, mais nécessaires le cas échéant à la délivrance de l'autorisation.

Un peu de résilience...

- Si projet tient compte des risques auxquels il se soumet, et permet d'assurer la sécurité des occupants ou des biens, le maire sera tenu de délivrer l'autorisation requise.
- Si le projet ne comporte pas suffisamment ou pas du tout de mesures pour prévenir et lutter contre le risque que le maire pourra s'opposer à la demande de permis de construire.

Cf : Arrêt CAA de Nantes- 12 juin 2015 : Un maire avait illégalement refusé de délivrer un permis de construire pour réaliser une maison d'habitation en zone inondable, dans la mesure où le projet était conçu pour éviter tout risque d'inondation. En l'espèce, le demandeur avait prévu d'édifier sur pilotis la maison projetée afin que le premier niveau habitable soit situé à une cote de 1 mètre supérieure à celle de la marée.

Etape 5- Responsabilité

I- Responsabilité administrative

L'Etat et la commune sont les principales personnes publiques qui peuvent voir leur responsabilité engagée en cas de dommages causés par un risque majeur. En effet, la région et le département, n'ayant que peu d'obligation en la matière, leur responsabilité est très rarement recherchée. Néanmoins avec le développement de l'intercommunalité, des compétences dans cette matière vont émerger au profit des EPCI ainsi que leurs responsabilité.

● **Le cas de la GEMAPI:** Responsabilité des EPCI

Depuis le 1er janvier 2018 les EPCI deviennent gestionnaire des ouvrages de protection, le cas échéant par convention avec le propriétaire, à la place des départements:

Les EPCI ont pour obligation de :

- ◆ Déclarer les ouvrages mis en œuvre sur le territoire communautaire en faisant la part des digues qui doivent être dorénavant organisées en système d'endiguement et des aménagements hydrauliques dits de stockage provisoire des venues d'eau
- ◆ Annoncer les performances de ces ouvrages avec la zone protégée
- ◆ Indiquer les risques de débordement pour les hauteurs d'eaux les plus élevées. La responsabilité de l'EPCI peut toutefois être engagée lorsqu'il n'a pas respecté les obligations légales réglementaires applicables à la conception, l'exploitation et l'entretien des ouvrages de protection tels qu'il les a définis.

A- Responsabilité administrative de la commune et des intercommunalités:

Les articles L.2212-2-5° et L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales mettent à la charge du maire, titulaire des pouvoirs de police municipale, deux obligations générales en matière de risque, qui induisent deux types de responsabilité.

- Une obligation générale de prévention des accidents naturels et des fléaux de toute nature, de mesures d'assistance et de secours et de provoquer l'intervention de l'autorité supérieure (Article L. 2212-2-5°).
- Une obligation spéciale de prendre, en cas de danger « grave ou imminent », les mesures imposées par les circonstances et d'information à l'autorité supérieure (Article L.2212-4).

En ce qui concerne l'obligation générale de prévention, il ressort de la jurisprudence, que cette obligation a quatre dimensions :

- ◆ Une obligation de signalisation et d'information du danger¹⁰
- ◆ Une obligation d'entreprendre des travaux susceptibles de prévenir ou d'atténuer les effets d'un risque naturel majeur¹¹

¹⁰ Conseil d'Etat, 9 novembre 1983, Cousturier ; Conseil d'Etat, 4 mars 1991, Commune de Saint-Lary-Soulan

¹¹ CAA Lyon, 30 mai 1995, Ministère de l'Environnement, n°93LY01992

- ◆ Une obligation d'effectuer des mesures de contrôles¹²
- ◆ Une obligation de prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme

En ce qui concerne la seconde obligation, que l'on pourrait qualifier d'obligation de sauvegarde :

- ◆ Une obligation de prendre des mesures en adéquation avec le danger
- ◆ Une obligation d'informer le Préfet.

1- Une obligation de prévention

• Une obligation de signalisation et d'information du danger

Si il n'existe pas, pour la commune, d'obligation permanente et généralisée de signaler les risques, le maire a l'obligation de mettre en garde ses administrés contre les dangers particuliers auxquels ils peuvent se trouver exposés.

Article L.125-2 du Code de l'environnement: « Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. »

La commune a l'obligation de:

- ◆ Mettre en place un DICRIM ainsi qu'un Plan Communal de Sauvegarde dans les communes qui rentrent dans le champs d'application d' un Plan de Prévention des Risques (Naturels ou Technologiques)
- ◆ D'organiser des réunions publiques, au minimum biannuelle, visant à informer les habitants sur la nature des risques
- ◆ De signaler tout danger, par exemple de signaler la présence de verglas sur une piste de ski.

En cas de carence, la responsabilité de la commune peut-être engagée, sauf lorsqu'il s'agit d'un risque ou d'un danger mineur qu'un maire n'est pas tenu de signaler¹³ ou lorsque la victime à commis une faute¹⁴.

• Une obligation d'entreprendre des travaux

Dans le cadre de cette obligation, la commune peut, en fonction de la propriété de la parcelle concernée:

- ◆ Prescrire au propriétaire les modalités de réalisation de travaux pour prendre en compte un risque naturel¹⁵.
- ◆ Si les travaux doivent être réalisés sur une propriété publique, le maire procède directement à la réalisation de travaux et d'ouvrages. Ces travaux sont exécutés par la commune (possibilité de délégation) et à ses frais¹⁶.

¹² Conseil d'Etat, 14 mai 2008, Commune de Pertuis.

¹³ CE, 19 février 2009, Commune de Font-Romeu n°293020.

¹⁴ CE, 16 juin 1986, Rebora.

¹⁵ CAA Marseille, 9 février 2004, M. René X, n°00MA00511.

¹⁶ CE, 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère, n°96272.

Cependant, la commune peut se soustraire à cette obligation lorsque :

- ◆ Les travaux envisagés ne sont pas utiles au regard du danger que la commune souhaite prévenir. Le caractère inéluctable d'un événement peut rendre inutile certains travaux de protection au regard de sa survenance¹⁷.
- ◆ Le coût des travaux n'est pas en adéquation avec les ressources financières de la commune¹⁸.

- **Une obligation de contrôle**

La commune n'a pas d'obligation générale de mettre en place des services de surveillance de stabilité des sols¹⁹ ni de surveillance des crues²⁰, il lui incombe néanmoins de vérifier l'état d'une digue de protection, et ce même si la gestion et l'entretien de cette digue relève d'un syndicat privé de propriétaires riverains.

- **Une obligation de prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme**

Dans les communes dotées d'un PPRN ou d'un PPRT, les risques identifiés dans ces derniers sont obligatoirement pris en compte par la commune dans l'exercice des pouvoirs de police du maire et de sa compétence d'urbanisme (Article L212-1 et R.111-2 du code de l'urbanisme). Ainsi les communes ont l'obligation de:

- ◆ Appliquer les dispositions des PPR lors des demandes d'occupation du territoire
- ◆ Mettre à jour les autres documents d'urbanisme tels que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan de déplacement urbain (PDU).

Depuis le 27 mars 2017, les EPCI sont devenus compétents de plein droit en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale. Ainsi ils ont pour obligations de :

- ◆ Annexer les plans de prévention des risques au plan d'urbanisme (PLU)
- ◆ Les traduire éventuellement dans le corps du PLU en définissant des zones à risques et des règles spécifiques à respecter selon le degrés d'exposition aux risques

En absence de PPRN et PPRT, la commune a toutefois l'obligation de tenir compte des risques naturels et technologiques dans les documents d'urbanisme, notamment dans le SCOT, le PLU, la carte communale.

2- L' obligation de sauvegarde

Article L2212-4 du Code général des collectivités territoriales: En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.
Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

¹⁷ CAA Bordeaux, 1er août 1994, Bedat n°93BX00418.

¹⁸ CE 16 juin 1989, Ski Alpin Murois.

¹⁹ CAA Nantes, 9 juin 1993, Deshayes, n°91NT00680.

²⁰ CE, 23 février 1973, Tomine, n°81302.

Dans le cadre de cette obligation, le juge administratif pour engager, ou non, la responsabilité de la commune va procéder à une double analyse :

- ◆ Le juge va de prime abord déterminer si le danger est grave ou imminent. Interprétation large de cette notion de danger grave ou imminent : cyclone, éruption d'un volcan²¹ ou éboulement d'une falaise²².
- ◆ Le juge va déterminer si la mesure prise est proportionnelle au danger. La responsabilité de la commune ne sera engagée que si la mesure prise par cette dernière n'est pas en adéquation avec le danger, notamment si la mesure n'est pas assez conséquente au regard de la gravité du danger. Dans ce cadre, une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été prise. Ce pouvoir de police du maire étant contingent, temporaire et limité, lorsque la situation de danger cesse, la mesure doit également cesser, l'autorité de police a l'obligation de les abroger ou de les adapter²³.

B- Responsabilité de l'Etat :

● Une obligation d'information :

Cette obligation d'information va se traduire de manière hétéroclite :

- ◆ L'État a le devoir d'informer les collectivités territoriales et leurs groupements des risques majeurs présents sur le territoire, grâce au porter à connaissance (PAC), notamment lorsque ces derniers sont dotés d'un PLU ou d'un SCOT : Art. 121-2 du Code de l'urbanisme.
- ◆ L'État, par le biais du préfet doit également informer les maires des communes dont le territoire est concerné par des risques naturels. Art. L 121-2 du CU et R 125-11 du CE et ce notamment par l'élaboration du Dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM).
- ◆ Le préfet arrête la liste des communes soumises à l'obligation d'information des acquéreurs et locataires (IAL). Art. L 125-5 du CE.
- ◆ Le préfet préside la Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs (CDRNM), qui donne son concours aux élus locaux lors de l'élaboration de politique de prévention des risques naturels. Article R.565-5 s. du Code de l'Environnement.

● Une obligation de prendre en compte le risque dans l'aménagement du territoire

Article L562-1: L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Article L515-15 : L'État élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue à l'article L.515-36 et qui y figuraient au 31 juillet 2003, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu.

²¹ CE, 18 mai 1983, F. Rodes, n° 25308.

²² CAA Marseille, 19 juin 2006, Assoc. Saint-Jean de Grasse, n°04MA01953.

²³ CE, 31 août 2009, Commune de Cregols, n°296458 ; CAA Bordeaux, 13 juin 2006, Commune de Cregols.

Cette obligation se matérialise par :

- ◆ L'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques Naturels. Ce document préventif de nature réglementaire, va définir l'utilisation des sols en fonction des risques naturels auxquels ils sont soumis et définir les mesures pour réduire la vulnérabilité des territoires.
- ◆ L'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), qui est un outil de maîtrise des risques et de l'urbanisme autour des sites industriels à haut risque.

Dans le cadre du plan de prévention des risques, la responsabilité de l'État peut être engagée pour retard dans l'approbation d'un plan de prévention des risques, ou pour absence d'élaboration d'un tel plan, lorsqu'il existe un risque notoire²⁴.

II - La responsabilité pénale du Maire face aux risques naturels:

La diversité des obligations incombant au maire face aux risques naturels

• Une obligation d'information :

◆ Article L. 125-2 du code de l'environnement: Dans les communes couvertes par un PPRNP, le maire doit communiquer sur le risque naturel qui a motivé l'élaboration de ce dernier via des réunions publiques ou par d'autres moyens.

◆ Cette obligation concerne aussi les membres du conseil municipal²⁵ : « *L'absence d'information ne concerne pas seulement les habitants, mais également les membres du conseil municipal, qui n'a jamais été convoqué à un débat sur le thème du risque naturel majeur et de ses implications dans les divers domaines de la prévention* », les conseillers municipaux ayant déclaré, lors des auditions, qu'ils n'avaient jamais entendu parler de risques majeurs sur la commune.

◆ Donc la délivrance d'une information loyale et transparente sur le risque naturel est capitale.

• Une obligation d'action :

A cette obligation d'information en matière de risque, pèse sur le maire une obligation d'agir en conséquence :

L'article L. 2212-2 alinéa 5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énonce que « le maire doit prendre le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, (...), de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

L'article L. 2212-4, ajoute quant à lui qu' « en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances²⁶ ».

²⁴ TA Clermont-Ferrand, 17 septembre 2013 n°1200468, confirmé par CAA Marseille, 20 mars 2014.

²⁵ TGI Sables-d'Olonne, 12 déc. 2014, n° 877/2014, Cour d'appel de Poitiers, 4 avril 2016, n° 16/00199

Bien que d'application limitée et exceptionnelle, celle-ci impose aux maires une certaine vigilance. Enfin, il est surtout nécessaire de faire remarquer qu'à aucun moment dans les exemples de condamnations susvisées, a été remise en question l'urbanisation de certaines zones à risques (inondables). En effet, les juges ont pris le soin de rappeler que la faute ne réside pas dans le fait d'avoir autorisé des constructions en zone inondable mais dans le défaut d'information des populations sur ce risque et dans la passivité du maire dans la mise en œuvre des mesures de sécurité, d'évacuations. En somme, les juges n'incitent pas les élus à refuser purement et simplement toute construction de manière mécanique mais à penser l'urbanisme en étant capable de faire face au risque qui est connu. Il semblerait alors que la jurisprudence ait déjà intégrée le concept relativement nouveau de résilience, à charge pour les autorités compétentes d'en tirer les conséquences.

²⁶ Maire reconnu responsable du décès de douze personnes suite à l'avalanche qui a dévasté le hameau de Montroc aux motifs que le risque d'avalanche était particulièrement connu de tous et spécialement du maire qui compte tenu du risque, n'a pas su prendre la seule mesure adéquate, savoir, l'évacuation (17 juillet 2003, n°654/2003). *Idem* dans affaire Xynthia

Piste de réflexion

Il a été précisé que le Plan Local d'Urbanisme, institué par la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, doit comporter toutes les règles d'urbanisme liées à la prévention des risques.

Son règlement ne doit impérativement instaurer que des règles d'urbanisme. Ainsi, il n'est habilité qu'à réglementer la localisation, l'implantation, le volume, l'aspect, ou encore la hauteur des constructions.

Les dispositions constructives y sont proscrites. On observe, donc, une séparation stricte entre règles d'urbanisme et règles de construction qui se traduit par l'impossibilité de régir les modalités techniques de réalisation des constructions, comme ça peut l'être en imposant l'utilisation d'un matériau particulier.

La commune, lorsqu'elle est couverte par un PPRN, annexe le document au PLU, celui ci contient de telles règles. Les dispositions constructives prescrites par cette servitude d'utilité publique s'imposent au pétitionnaire, notamment conformément aux dispositions de l'article L111.1 du Code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, il existe une conjoncture où une commune est simplement couverte par une carte d'aléas, première étape d'un travail qui conduit à l'élaboration d'un PPRN, mais qui en pratique n'a pas systématiquement ce dénouement. Dans ce cas, des règles de constructions ne sont pas opposables au pétitionnaire.

Cette brèche paraît compromettante à l'urbanisation de nombreux secteurs de nos villes. En effet, l'application des règles d'urbanisme est nécessaire mais peut s'avérer insuffisante, considérant que les règles de construction permettent de garantir un niveau de qualité de la construction au regard des risques auxquelles la construction est soumise.

Une évolution législative serait donc à envisager afin de permettre à nos PLU d'ériger lorsque nécessaire toutes les règles d'urbanisme ou de construction en prévention des risques naturels.

Lexique

Aléa: « Probabilité qu'un phénomène naturel d'intensité donnée se produise sur un lieu donné »²⁷.

Carte communale : La carte communale est un document d'urbanisme simple, élaboré par la commune, qui délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés. Elle peut élargir le périmètre constructible au-delà des « parties actuellement urbanisées », créer de nouveaux secteurs constructibles ou réserver des secteurs destinés à l'implantation d'activités industrielles ou artisanales. Elle présente un réel intérêt pour les communes et les groupements qui n'ont pas les moyens ou la nécessité de mettre en place un plan local d'urbanisme (PLU).

DDRM : Le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs est un document où le préfet consigne toutes les informations essentielles sur les risques naturels et technologiques majeurs au niveau de son département, ainsi que sur les mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. Le DDRM doit aider les maires des communes concernées par un risque majeur à élaborer leur document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).

DICRIM : Le document d'information communal sur les risques majeurs « indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque. »²⁸

PAC : Le « porter à connaissance » désigne la procédure par laquelle le préfet porte à la connaissance du maire ou de leurs groupements compétents, des risques dont il a connaissance et qui doivent être pris en compte dans les décisions d'urbanisme.

Le porter à connaissance indique également le cadre législatif et réglementaire à respecter ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants.

PIZ : Le plan d'indexation en Z est un document établi par le service de restauration des terrains en Montagne pour les communes situées en zones montagneuses. Le PIZ comprend des informations relatives à la nature et au niveau des risques naturels sur le territoire concerné, de même qu'un zonage déterminant les conditions d'urbanisation.

PLU : Le plan local d'urbanisme est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (on parlera alors de PLUi) établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe les règles générales d'utilisation du sol par zone, les servitudes d'urbanisme, ainsi que les orientations d'aménagement sur le territoire de la commune.

PPR : Le Plan de Prévention des Risques s'inscrit dans une politique globale de prévention des risques. Son objet est de délimiter les zones exposées directement ou indirectement à un risque et d'y réglementer l'utilisation des sols. Cette réglementation va de l'interdiction de

²⁷ Cemagref

²⁸ Article R. 125-11 du code de l'Environnement

construire à la possibilité de construire sous certaines conditions. Le PPR équivaut à une servitude d'utilité publique qui s'impose à tous, notamment lors de la délivrance des permis de construire.

Différents PPR : PPRNaturel ; PPRInondation ; PPRTechnologique ; PPRLittoraux, etc.

Résilience : La capacité d'un système à absorber une perturbation, à se réorganiser, et à continuer de fonctionner de la même manière qu'avant la survenance de cette perturbation.

SEVESO : Les sites classés Seveso sont des installations industrielles dangereuses répertoriées selon le degré des risques qu'elles peuvent entraîner. La réglementation distingue deux seuils de classement en fonction de la dangerosité des sites. Il existe le « Seveso seuil bas » et le « Seveso seuil haut ». Toutes les installations Seveso doivent faire l'objet d'une stricte surveillance de la part de l'exploitant et des autorités publiques. Les PPRT permettent de répertorier ces zones à risque.

SCOT : Créé par la loi SRU, le Schéma de Cohérence Territoriale est un document d'urbanisme qui fixe à l'échelle intercommunale les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines à long terme (réflexion pour les 15 à 20 ans à venir). C'est un projet de territoire élaboré par des élus qui s'appuie sur une vision prospective du territoire

SUP : Les servitudes d'utilité publique appartiennent à la famille des servitudes administratives (au côté des servitudes d'urbanisme). Une servitude d'utilité publique constitue une limitation au droit de propriété. Ces servitudes sont réparties en 4 grandes catégories : les servitudes relatives à la conservation du patrimoine naturel, culturel et sportif ; les servitudes relatives à l'utilisation des ressources naturelles et de divers équipements ; les servitudes ayant trait à la défense nationale, et enfin les servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publique.

TRI : Territoire à risque important d'inondation.

Bibliographie

Ouvrages :

-AUBY, (J.B), NOGUELLOU, (R), PERINET-MARQUET, (H), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 2015, LGDJ, 1196 p

-GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Le moniteur editions, 2016, 825p.

Articles:

-CANS, Chantal, PONTIER, Jean-Marie, « Xynthia ou l'incurie d'un maire obstiné », *AJDA*, 2015, p. 379.

-CHAUVIN, Ugo, « Plan de prévention des risques naturels : mode d'emploi », 6 novembre 2015, en ligne sur le site internet www.lagazettedescommunes.com

-HAQUET, Arnaud, « Le statut de l' élu local en filigrane », *AJDA*, 2015, p. 1210.

-LHERMINIER, Céline, « Le rôle et les responsabilités du maire dans la prévention des inondations », 4 décembre 2014, en ligne sur le site internet www.courrierdesmaires.fr

Documents officiels/ Rapports :

-Approche intégrée de la résilience des territoires -Séminaire de travail 5 février 2013

-Extrait de la maquette nationale du DDRM/DICRIM, 16 janvier 2013, diffusée par le ministère de la transition écologique et solidaire, en ligne sur le site internet www.georisques.gouv.fr

-Extrait du DDRM de l'Isère 2012, « Préface et contexte juridique » en ligne sur le site internet www.isere.gouv.fr

-Fiche du Ministère de la cohésion des territoires « Prendre en compte les risques » en ligne sur le site internet www.cohesion-territoires.gouv.fr

-Guide à l'usage des maires et élus, «Prévenir et gérer les risques naturels au niveau local pour le développement local des territoires », réalisé par l'Institut des risques majeurs, Région Rhône-Alpes

-Guide « Prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme », 17 décembre 2009 en ligne sur le site internet www.isere.gouv.fr

-Les Guides du Centre Européen de prévention du Risque d'Inondation, Le maire face au risque d'inondation, en ligne sur le site internet <http://www.mementodumaire.net>

- PGRI 2016-2021 Bassin Rhône-Méditerranée partie spécifique aux TRI

- Rapport de Séminaire du GRIDAUH, Principe de précaution et autorisations d'urbanisme, F. POLIZZI, 2014

-Rapport du MEEDDAT, « Le maire face aux risques naturels et technologiques », Institut des risques majeurs

Site internet :

- www.mementodumaire.net

Rubrique « Responsabilités du maire »

- Site officiel de la préfecture de l'Isère : www.isere.gouv.fr

Rubriques « Politiques Publiques » → Risques

- Site officiel du GRIDAUH Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'Aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat : www.gridauh.fr

Rubrique « Compte rendus de travaux » → Ecriture des PLU → PLU et risques