



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

**Direction générale de l'aménagement, du logement
et de la nature**
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Bureau de la planification urbaine et rurale

Paris, le - 8 OCT. 2013

Direction générale de la prévention des risques
Service des risques naturels et hydrauliques
Bureau de l'Action Territoriale

Référence :

Affaire suivie par : Gérald Garry et Francis Poupel

Gerald.garry@developpement-durable.gouv.fr

Francis.poupel@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 40 81 92 27 – Fax : 01 40 81 82 92

Tél. 01 40 81 89 16 – Fax : 01 40 81 86 39

Note relative à l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme dans les zones soumises au risque inondation

La prise en compte des risques dans l'urbanisme constitue un enjeu majeur de la protection des biens et des personnes et relève d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités. D'une part, l'État affiche les risques qu'il connaît en déterminant leurs localisations et leurs caractéristiques et en veillant à ce que les autres acteurs les prennent en compte. D'autre part, les communes ou leurs groupements ont l'obligation de prendre en considération l'existence des risques naturels sur leur territoire, notamment lors de l'élaboration de documents d'urbanisme et de l'examen des demandes d'autorisation d'occupation ou d'utilisation des sols.

Les risques sont identifiés, cartographiés et font l'objet d'une réglementation dans les plans de prévention des risques (PPR) et dans les documents d'urbanisme, en particulier dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui doivent les prendre en compte dans l'aménagement du territoire. Les autorisations d'urbanisme sont donc normalement délivrées au regard des dispositions de ces deux documents. Mais lorsque ces derniers n'existent pas, lorsqu'ils sont anciens ou que de nouveaux éléments de connaissance sont disponibles, il est nécessaire de recourir à l'article R.111-2 du code de l'urbanisme pour réglementer l'occupation des sols en fonction du niveau de risque auquel est ou serait exposée la population.

Cet article, d'ordre public, est opposable dans toutes les situations. Il permet de refuser ou d'assortir de prescriptions un projet soumis à permis de construire, à permis d'aménager ou à déclaration préalable qui comporterait un risque pour la sécurité publique. Il prévoit ainsi que « *Le projet [de construction ou d'aménagement] peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il 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.* ».

En matière d'inondation, l'« *atteinte à la sécurité publique* » peut résulter, soit du danger auquel seraient exposés les futurs occupants d'une construction projetée, soit de l'aggravation des risques ou de la création de nouveaux risques que pourrait entraîner, eu égard à sa situation, la présence de la construction projetée sur les constructions existantes situées en amont ou en aval de la zone inondable. Les constructions, même temporaires, résidences démontables et certains aménagements de loisirs (terrains de camping, etc.) sont concernées.

L'article R.111-2 peut être invoqué par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme ou par le préfet au titre du contrôle de légalité des actes des collectivités, si le projet porte atteinte à la sécurité publique.

Cet article permet d'intervenir efficacement pour limiter les dangers pouvant résulter de l'urbanisation en zone inondable. Il doit être utilisé en complémentarité avec d'autres outils réglementaires relatifs à la construction en zone inondable : les Plans de prévention des risques, mais également les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territorial - SCOT, plan local d'urbanisme - PLU) ou tout autre document de planification (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE, plans de gestion des risques d'inondation – PGRI, etc.). Cependant, les rapports d'inspection constatent souvent que le recours à ces dispositions réglementaires est insuffisant, ce qui ne permet pas de gérer correctement la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire et peut aboutir à une aggravation progressive de la vulnérabilité d'un territoire face aux inondations.

Rappelons également que la survenance d'une catastrophe naturelle sur une construction autorisée peut entraîner la mise en cause de la responsabilité administrative de la commune ou de l'État. L'engagement éventuel de la responsabilité pénale du maire ou du préfet pour manquement à une obligation de sécurité ou de prudence n'est pas non plus à exclure.

Pour être légitime et donc efficace, cet article doit être utilisé de façon rigoureuse en respectant bien l'esprit des textes. En effet, la jurisprudence relative à l'application du R.111-2 montre qu'il fait l'objet d'interprétations de la part du juge administratif qui dépendent le plus souvent de la qualité de la motivation de la décision. Il est donc particulièrement important de savoir dans quelles circonstances et sur quels fondements l'article R. 111-2 doit être utilisé. 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 pas suffisant. 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.

Les services en charge du contrôle ou de l'instruction des autorisations d'urbanisme ne sont pas toujours en mesure d'interpréter les documents techniques disponibles pour apprécier la dangerosité des sites. Il appartient aux services compétents en matière de risques de transmettre aux services en charge de l'application du droit des sols (ADS) des documents lisibles et de leur expliquer leur utilisation. Le travail est également grandement facilité lorsqu'une doctrine départementale ou régionale a été élaborée.

L'objet de la présente note est de préciser les conditions juridiques, techniques et organisationnelles à réunir pour que les services de l'État en charge du contrôle ou de l'instruction des autorisations d'urbanisme puissent appliquer l'article R. 111-2 dans les meilleures conditions.

L'article R.111-2 du code de l'urbanisme doit être fondé sur l'existence d'un risque important pour la sécurité publique

1 La connaissance des inondations

L'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme repose sur l'existence d'éléments de connaissance démontrant la présence d'un risque pour la vie humaine. Cette appréciation doit être réalisée sur la base des informations disponibles. Elle dépend donc nécessairement de l'état de connaissance que l'on a d'un phénomène à un instant donné, et évolue en fonction de l'amélioration de cette connaissance.

1.1 Les sources d'information

La connaissance est fondée sur la somme des informations détenues par les services de l'Etat en charge des risques, qui sont transmises aux collectivités, et celles que ces dernières détiennent.

1.1.1. L'Etat

Indépendamment des études d'aléas réalisées dans le cadre des procédures PPR en cours d'élaboration, les services de l'Etat disposent de nombreuses données réunies au fil des années : fiches des plus hautes eaux connues, atlas des zones inondables, photographies aériennes, photographies au sol, enquêtes de terrain, relevés de crues, monographies, études, etc.

Toutes les informations utiles à la prise en compte des risques doivent être communiquées aux collectivités par le biais de deux procédures :

- Le Porter à connaissance (PAC)

En application des articles L. 121-2 et R. 121-1 du code de l'urbanisme, le préfet porte à la connaissance de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte qui a décidé d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, les dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné.

Cette information, qui concerne notamment les risques naturels, au regard des enjeux relatifs à la sécurité des personnes et des biens, doit s'effectuer de façon continue, dès lors que de nouveaux éléments viennent améliorer la connaissance relative à l'exposition d'un territoire au risque. Le porter à connaissance doit faire l'objet d'un accompagnement afin d'expliquer le contexte général des risques, de présenter les documents transmis (cartes, etc.) et les conditions de leur utilisation.

- La transmission des informations aux maires (TIM)

Ce sont les informations transmises par le préfet aux maires afin de leur permettre de rédiger leur dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) en application de l'article R. 125-11 du code de l'environnement.

1.1.2. Les collectivités

Les collectivités possèdent généralement de nombreux documents dans leurs archives relatifs aux événements passés (cartes, photographies aériennes, etc.) ainsi que des témoignages sur le terrain (repères de crues). Quelquefois, elles ont pu aussi engager des études hydrauliques pour réaliser un ouvrage ou même des études d'aléas pour mieux connaître l'inondabilité dans des zones de projets.

1.2. Les types d'informations mobilisables

Elles sont de nature, de qualité et de précision différente. Elles doivent par conséquent être utilisées en toute connaissance de cause dans la limite des conditions de leur élaboration.

Nous pouvons distinguer :

- les éléments historiques démontrant la survenue par le passé d'inondations, et renseignant sur leur étendue, leurs spécificités (hauteurs d'eau, vitesses, repères de crue, laisse de mer, etc.) et leurs conséquences (victimes, dommages, brèches dans les digues, surverses, etc.) ;
- les atlas des zones inondables ou submersibles. Ils ont été réalisés de façon différente depuis leur lancement en 1994. Certains ont simplement repris la délimitation de la plus forte crue historique, tandis que d'autres ont fait l'objet de modélisations. Leur utilisation est donc variable en fonction de leur mode d'élaboration ;
- les cartes hydrogéomorphologiques. Ces cartes sont généralement dressées au 1/25 000 agrandies au 1/10 000. Elles présentent l'enveloppe générale de la plaine potentiellement inondable, les différents lits des cours d'eau, mais aussi toutes les formes héritées et les traces d'érosion. Si cette carte ne donne pas de valeurs chiffrées en termes de hauteurs d'eau et de vitesses, le service risque peut en déduire de nombreuses informations qualitatives utiles pour

prendre une décision. Ainsi, un ancien lit, devenu un bras mort, représente une zone plus basse topographiquement, qui pourrait être réutilisée par le cours d'eau lors d'une crue importante et qui se caractériserait automatiquement par des hauteurs et des vitesses dangereuses pour la population ;

- les études hydrauliques préalables à l'élaboration d'un PPR: Ces études permettent d'obtenir des cartes suffisamment précises, avec l'indication de hauteurs d'eau et de vitesses, pour motiver le recours à l'article R.111-2 ;
- les études de danger pour les ouvrages hydrauliques ;
- d'ici fin 2013, des cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation, réalisées pour les territoires à risque important d'inondation (TRI), représentant 3 scénarii d'inondation.

Le taux de sinistralité de la commune (c'est-à-dire le nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle) peut constituer une première source d'information. Cet indicateur doit inciter les services à recueillir des éléments de connaissance complémentaires en vue d'une analyse plus poussée. Il ne peut en effet permettre à lui seul de justifier l'application du R.111-2, en premier lieu parce que le seul arrêté ne permet pas de distinguer, au sein de la commune, les zones touchées par les inondations des zones non concernées. Elles ne renseignent pas non plus sur le niveau d'intensité des inondations passées.

Ainsi, quelle que soit la nature de l'information mobilisée pour justifier l'application du R.111-2 du code de l'urbanisme, une analyse critique de la fiabilité des données, menée par le service risques de la direction départementale des territoires (DDT/M), doit accompagner les informations transmises par l'Etat aux collectivités dans le cadre du PAC et du TIM, mais aussi aux autres services de l'Etat concernés (service ADS, contrôle de légalité, service en charge de l'association aux documents d'urbanisme...). L'usage qui est fait de l'information disponible doit être gradué en fonction du type et de la qualité des données.

Le recours à l'article R.111-2 doit s'appuyer sur les informations disponibles, diffusées et partagées, dans le cadre d'une information continue des collectivités.

2. L'évaluation des risques

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 code de l'urbanisme et du juge qui peut être amené à statuer sur la légalité du recours à cet article.

Dans tous les cas, le recours à l'article R.111-2 doit être proportionné au degré d'atteinte à la sécurité publique, c'est-à-dire, en ce qui concerne les inondations, au niveau du risque encouru par les personnes ou d'atteinte aux biens. Cette analyse doit se faire en tenant compte des particularités des territoires considérés.

Pour qualifier l'aléa, il peut être fait référence aux critères pris en compte dans le cadre de l'élaboration des PPR : hauteur d'eau atteinte, vitesse du courant et de montée des eaux, durée de submersion, etc. Dans le cas d'un ouvrage hydraulique, il doit être tenu compte de la protection offerte par l'ouvrage mais également du sur-aléa qui serait engendré par sa rupture, soit par défaut d'entretien, soit par la survenance d'une crue supérieure à la crue de dimensionnement de l'ouvrage.

La qualification du risque dans le cadre du recours à l'article R.111-2 peut s'inspirer des doctrines de l'État en matière d'élaboration de PPR (doctrine nationale et/ou locale). Il est cependant à noter que le zonage réglementaire d'un PPR repose sur des études souvent plus précises que les éléments dont les services disposent dans le cadre d'un R.111-2 : comme mentionné précédemment, le degré de fiabilité de l'information doit être un élément déterminant dans les modalités d'application du R.111-2 dans la zone concernée.

L'évaluation du risque repose sur une analyse du niveau de fiabilité et de précision des informations disponibles. Elle doit être adaptée aux particularités du territoire et de l'aléa considérés.

3. Les modalités d'application du R.111-2 du code de l'urbanisme

En cas d'existence avérée d'un risque l'autorité compétente en matière d'urbanisme ou le préfet dans le cadre du contrôle de légalité doivent recourir à l'article R.111-2 du code de l'urbanisme soit pour refuser le projet, soit pour assortir l'autorisation de prescriptions spéciales.

Le choix entre interdiction et prescriptions dépend de l'appréciation qui est faite de l'intensité du risque mais peut aussi dépendre des caractéristiques du projet lui-même.

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme doit être utilisé en priorité pour ne pas exposer la vie humaine, et systématiquement dans les zones où il apparaît, sur la base des éléments disponibles, que la sécurité des personnes y serait compromise en cas de survenue d'une inondation.

Quelles que soient les modalités d'application retenues, le recours aux dispositions de l'article R. 111-2 doit systématiquement être motivé par des arguments relatifs à l'exposition au risque des personnes et des biens disponibles à la date de la décision. Les conditions de son application doivent nécessairement être proportionnées à l'intensité du risque.

3.1. Interdiction

Le refus de délivrance du permis de construire doit être basé sur l'existence d'un risque important pour la sécurité publique.

Plusieurs cas peuvent se présenter, par exemple :

- une construction envisagée dans une zone de risque fort, qui exposerait ses occupants à un danger important ;
- une demande de permis de construire pour une reconstruction après sinistre : l'autorité en charge de l'instruction est tenue de refuser si la reconstruction est de nature à soumettre les occupants à un risque important. Cela peut être notamment le cas lorsque le sinistre est la conséquence d'une inondation ;
- la nature de la construction envisagée qui revêt un caractère sensible : centre de secours, hôpital, maison de retraite, crèche, etc. Dans ce cas, l'interdiction peut être envisagée même en l'absence d'aléa fort, du fait des conséquences prévisibles et des délais nécessaires à l'organisation des secours du fait notamment de la vulnérabilité particulière des habitants qui s'y installeraient et des difficultés d'évacuation qui en découleraient. Le nombre élevé d'usagers, comme pour un terrain de camping, par exemple, peut aussi être un critère ;
- la construction envisagée pourrait provoquer ou aggraver dans l'immédiat ou à moyen terme un risque pour d'autres personnes : c'est le cas notamment des constructions ou installations projetées dans les champs d'expansion des crues.

3.2. Prescriptions

Les prescriptions ne peuvent être que des prescriptions d'urbanisme et en aucun cas des prescriptions constructives. En effet, la bonne réalisation technique des ouvrages incombe au constructeur au titre de l'article 1792 du code civil, repris dans l'article L. 111-13 du code de la construction et de l'habitation. Cet article stipule que « Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination ». De même, les prescriptions relevant du champ de la sécurité civile (dispositif d'alerte...) ne relèvent pas de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Les prescriptions ne sont à envisager que dans les cas où la connaissance est suffisamment fiable pour définir des mesures qui permettent d'assurer la mise en sécurité des personnes. Dans le cas contraire, elles pourraient être non adaptées car insuffisantes : cote du premier plancher habitable trop basse par exemple. Elles doivent également être proportionnées au niveau de risque et réalisables sur le plan économique et technique par le pétitionnaire. Dans le cas contraire, elles risquent d'être censurées par le juge administratif.

Exemples de prescriptions :

- limiter l'emprise au sol des constructions, installations, stockages et dépôts de toute nature ;
- ne pas faire obstacle à l'écoulement des eaux : les clôtures pleines formant obstacle à l'écoulement des eaux ou les autres structures susceptibles de générer des embâcles peuvent être interdites ou leur construction encadrée ;
- ne pas restreindre les champs d'expansion des crues : limiter les remblais, la superficie du bâtiment à construire, etc. ;
- fixer une cote minimum pour le premier plancher utilisable d'une construction ;
- interdire les sous-sols ;
- implanter les constructions dans le sens de l'écoulement des eaux ;
- rendre obligatoire un accès utilisable en permanence.

3.3. Documents à fournir par le pétitionnaire :

La liste des pièces que doit fournir le pétitionnaire dans le dossier de demande d'autorisation d'urbanisme est limitative (art. R. 431-5 du code de l'urbanisme et suivants). Il n'y a donc pas lieu de demander d'études particulières aux pétitionnaires.

Cependant, il appartient à l'autorité compétente pour les autorisations d'urbanisme de vérifier deux points complémentaires:

- « lorsque la construction projetée est subordonnée par un plan de prévention des risques naturels prévisibles [...] approuvés, ou rendus immédiatement opposables [...], à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert certifiant la réalisation de cette étude et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception » (article R. 431-16 e du CU) doit être jointe au dossier ;
- « lorsque le projet est situé dans une zone inondable réglementée par un plan de prévention des risques, les cotes du plan de masse sont rattachées au système altimétrique de référence de ce plan » (article R. 431-9 du CU). Cette disposition permet de vérifier le caractère inondable ou non du terrain d'assiette.

Ce qu'il faut retenir

L'article R. 111-2 est susceptible d'être mis en œuvre dès que la réalisation d'une construction peut mettre en danger des personnes. Mais pour qu'il ne puisse pas être contesté, il doit être clairement justifié et motivé, ce qui suppose de disposer d'éléments de connaissance suffisants et de travailler en étroite collaboration avec les différents services de l'Etat. Les services risques, planification et ADS, notamment, doivent ensemble préciser les conditions d'occupation des sols dans les zones exposées, définir une doctrine locale et la communiquer.

Références réglementaires :

Article 1792 du code civil

Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination.

Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère

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

[...]

Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants. Tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

Le préfet leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose.

Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.

Article R. 121-1

I. Pour l'application de l'article L. 121-2, le préfet porte à la connaissance de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte qui a décidé d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale les dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné. [...]

En ce qui concerne les projets des collectivités territoriales et de l'Etat, le préfet communique notamment les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national.

En ce qui concerne les études techniques nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière d'urbanisme dont dispose l'Etat, il transmet notamment les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

II.-Lorsque la collectivité compétente décide de modifier un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, le préfet lui communique toute disposition législative ou réglementaire ou tout projet intervenu depuis l'adoption du document et nécessaire à l'élaboration de la modification.

Article R.111-2 du Code de l'urbanisme :

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il 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.

Article L. 124-1 du code de l'environnement :

Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 ou pour leur compte s'exerce

dans les conditions définies par les dispositions du titre 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sous réserve des dispositions du présent chapitre.

Circulaire du 24 janvier 1994 à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables (publiée au JO du 10 avril 1994) :

Cette circulaire présente les principes à mettre en œuvre en matière d'urbanisation en zone inondable : interdiction de toute construction nouvelle dans les zones soumises aux aléas les plus forts, réduction de la vulnérabilité des constructions qui seront éventuellement autorisées dans les zones où les aléas sont moins importants, contrôle strict de l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues (définies comme les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés où la crue peut stocker un volume d'eau important).

La circulaire recommande le recours à l'article R.111-2 du code de l'urbanisme en attendant la mise en œuvre d'outils juridiques plus lourds et rappelle que les atlas des zones inondables et les règles de gestion arrêtées par les préfets ne sont pas directement opposables aux tiers mais peuvent permettre de motiver et justifier les décisions.

Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables (publiée au JO du 14 juillet 1996)

La circulaire présente les dispositions à mettre en œuvre dans le cadre de l'élaboration des PPR et rappelle que les préfets doivent, à titre de mesure de sauvegarde, faire application de l'article R111-2 du code de l'urbanisme.

Documentation utile

- Guide de l'instruction réalisé par la DHUP/réseau ADS : Fiche 1.6.5. "L'article R.111-2 du code de l'urbanisme" <http://www.extranet.nouveaupermisdeconstruire.gouv.fr/1-6-5-l-article-r-111-2-du-code-de-a1313.html>
- Rubrique « Jurisprudence » du site www.prim.net réalisé par la DGPR : <http://jurisprudence.prim.net/>
Plus spécifiquement, le chapitre 9 « Autorisations d'occupation du sol » du JURISQUES (fiches 28 à 31) pour plus d'éléments sur la jurisprudence relative au R.111-2 du code de l'urbanisme ; les chapitres 14 et 16 pour plus d'éléments sur la responsabilité pénale ou administrative.
- Guide du CEPRI « le maire face au risque d'inondation » : <http://www.cepri.fr> (rubrique publications)

Quelques retours jurisprudentiels

1. Sur la légalité des refus ou autorisations d'occupation du sol

- **Dans une zone inondable :**

La seule circonstance que le terrain d'assiette de la construction projetée soit située en zone inondable ne fait pas obstacle à la délivrance du permis de construire (CAA Marseille, 17 déc. 2010, SCI Les Arcades, n° 10MA00248)

- **Dans une zone de risque fort inondation :**

CAA Nantes, 4/5/2010, n°09NT01136 : légalité du refus de permis de construire pour une maison en zone d'aléa fort alors même qu'il est prévu d'en surélever le rez-de-chaussée de 1,30 m.

CAA de Marseille, n°08MA00139, 19/03/2010 : annulation sur déféré préfectoral d'un permis de construire pour le réaménagement d'un hangar situé en zone d'aléa fort du projet de PPRi et qui était susceptible de constituer un obstacle supplémentaire à l'écoulement des eaux de crue.

- **Dans une zone protégée par une digue :**

Annulation de la délivrance d'autorisation sur déféré préfectoral (voir CAA de Bordeaux, 02/06/2005, n°01BX02490, CAA de Douai, 17/11/2005, n° 04DA00614, voir également CAA de Marseille, 16/06/2005, n°01MA02001).

A contrario, rejet du déféré préfectoral fondé sur le R.111-2 (CAA de Marseille, 19/10/2006, n° 04MA00756 « *le préfet des Bouches-du-Rhône, en se référant à des études trop générales, menées en mai 2004 par le CETE Méditerranée et le CEMAGREF, n'établit pas que ces digues n'assureraient pas une protection suffisante pour prévenir le retour d'une crue du type de celle survenue en 1856 à cet endroit* », également CAA de Marseille, 09/11/2006, n° au motif que « *les extraits de l'étude du CEMAGREF, versés au dossier par le préfet n'évoquent pas la fragilité des digues ici concernées* » confirmé par CE, 11/07/2007, n°300462 et CE, 20/06/2007, n°300560).

- **Dans une zone couverte par un POS approuvé et un PPR**

Le fait qu'une commune soit dotée d'une POS approuvé et soit couverte par un PPR ne fait pas obstacle à ce qu'un permis puisse être refusé sur le fondement de l'article R. 111-2 du C. urb (CAA, Marseille, 4 juin 2010, M. Didier B. et autres, n° 08MA03403).

- **Construction incompatible avec le PPRN**

En cas d'incompatibilité d'un projet avec le plan de prévention des risques naturels, l'article R. 111-2 peut servir de fondement au refus de permis au regard des risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction projetée ainsi que ceux que le projet peut causer au tiers (CAA Marseille, 23 avr. 2010, n° 08MA02255, CAA Marseille, 5 mars 2010, Commune de JONQUIERES, n°08MA00542, risques d'incendie)

- **Fondement du R. 111-2 sur le PPRN en cours d'élaboration**

Etudes et travaux réalisés : Pour soutenir que la réalisation d'un projet méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du c. urb. le préfet peut faire état des travaux et études menées dans le cadre de l'élaboration du PPRN même si celui-ci n'est pas approuvé et ne bénéficie pas d'une application anticipée (CAA Marseille, 19 mars 2010, Cne Piolenc, n° 08MA00139)

Projet de carte réglementaire : Légalité d'un refus de délivrance d'un permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-2 du C. urb en se référant au projet de plan de zonage (CAA Marseille, 27 janv. 2011, M. A. c/ Cne de Grasse, n° 08MA05137)

- **Articulation entre R. 111-2 et PPR**

Possibilité pour le maire à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire « si les particularités de la situation qu'il lui appartient d'apprécier l'exigent » :

- De subordonner la délivrance du permis de construire, en application des dispositions de l'article R. 111-2 du C. urb. à d'autres prescriptions spéciales si elles lui apparaissent nécessaires à celles contenues dans le PPRN
- Il revient au juge de préciser lesquelles s'il estime que les prescriptions de l'autorisation contestée sont insuffisantes (CAA Nantes, 17 fév. 2012, Cne de Fondettes, n° 11NT01410)

- **Dans le cas d'une demande de reconstruction après sinistre :**

Voir avis du Conseil d'Etat du 23/02/2005 n°271270 : « le législateur n'a pas entendu donner le droit de reconstruire un bâtiment dont les occupants seraient exposés à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité. Il en va notamment ainsi lorsque c'est la réalisation d'un tel risque qui a été à l'origine de la destruction du bâtiment pour la reconstruction duquel le permis est demandé. Dans une telle hypothèse, il y a lieu, pour l'autorité compétente et dans les limites qui viennent d'être définies, de refuser le permis de construire ou de l'assortir, si cela suffit à parer au risque, de prescriptions adéquates, sur le fondement de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme qui constitue une base juridique appropriée. »

- **la construction envisagée pourrait provoquer ou aggraver dans l'immédiat ou à moyen terme un risque pour d'autres personnes :**

au motif d'une imperméabilisation du sol : voir Conseil d'État, n°193908, 7 février 2003 « Commune de Palau-del-Vidre », le maire de la commune de Palau-del-Vidre a commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant un permis de construire assorti de prescriptions pour la construction de serres d'une surface de 4 400 m². Le Conseil d'État a en effet estimé « que, compte tenu des dimensions de la construction, de la configuration des lieux et des caractéristiques géologiques des terrains avoisinants, la construction pouvait, en ce qu'elle est notamment susceptible d'aggraver les risques d'inondation dans la zone à proximité d'une voie publique, et malgré les prescriptions susmentionnées, porter atteinte à la sécurité publique ».

au motif d'une aggravation du risque en aval : voir CAA de Lyon, n°95LY00217 du 24 mars 1998 (mentionné au Lebon), légalité d'un refus de permis de construire d'une construction exposée à d'important risque d'inondation et pour laquelle les éventuelles prescriptions qui auraient pu être édictées auraient accentué les risques d'inondation pour les propriétés situées en aval.

du fait d'un obstacle à l'écoulement des eaux : CAA de Bordeaux, 15/11/2010, n°10BX00787, légalité d'un refus de permis de construire au motif que le projet est de nature à gêner de façon significative l'écoulement de l'eau alors même qu'il est situé dans un secteur déjà très urbanisé (un bâtiment relativement important situé en bout de parcelle dans une impasse soumise à un risque d'inondation moyen).

2. Sur la responsabilité administrative :

Voir par exemple engagement de la responsabilité de l'État pour avoir délivré un permis de construire non assorti de prescriptions pour une maison d'habitation ayant par la suite subi deux inondations (Conseil d'Etat, 2/10/2002, n°232720, il faut noter que cette responsabilité a été atténuée du fait de la faute de la victime, les propriétaires ayant « commis l'imprudence, eu égard à la situation de leur parcelle, de ne pas vérifier si celle-ci était exposée aux crues éventuelles du cours d'eau situé à proximité »).

3. Sur la responsabilité pénale

voir illustrations fiche 55 du Jurisque
http://jurisprudence.prim.net/jurisprud2010/55_fiche.html