Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

DIRECTION DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES
SOUS-DIRECTION DE LA PREVENTION DES RISQUES MAJEURS
BUREAU DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES ET DE L'AMENAGEMENT

affaire suivie par : Noël JOUTEUR
tel : 01 42 19 14.75
fax : 01 42 19 14.79
mél :noel.jouteur@ecologie.gouv.fr

Paris le 1er mars 2006

Actualité de la jurisprudence administrative relative aux PPR

1- Quelques ordres de grandeur statistiques.

Les décisions et avis qui ont pu être recensés ci-après (sans prétention à l'exhaustivité) se rapportent directement (mais aussi parfois indirectement) aux PPR ou documents équivalents. Un même PPR peut avoir fait l'objet de plusieurs décisions en cas de pluralité de requérants:

- Décisions rendues par les juridictions de première instance (tribunaux administratifs) : 5 en 1998, 4 en 1999, 10 en 2000, 21 en 2001, 29 en 2002, 24 en 2003, 44 en 2004, 58 en 2005 ;

- Décisions rendues par les juridictions d'appel (cours administratives d'appel) : 2 en 2000, 4 en 2001, 2 en 2002, 13 en 2003, 5 en 2004, 21 en 2005 ;

- Décisions et avis rendus par le Conseil d'Etat : 2 en 1998 dont 1 en cassation, 2 en 2001 dont 1 avis, 1 nouvel avis en 2002, 2 en 2003 dont 1 en cassation et 1 remise en cause à travers un permis de construire (exception d'illégalité), 1 en 2004 (cassation).

- Sur l'ensemble de ces décisions, ***26 PPR ont été annulés ou déclarés illégaux*** : 18 en raison d'un zonage illégal (17 annulations ou remises en cause partielles, dont 6 par exception d'illégalité + 1 annulation totale), 4 en raison d'une procédure irrégulière (dont 2 sont déjà comptés au titre d'un zonage illégal) et 4 en raison d'un règlement illégal (sur ces 8 dernières annulations, 6 sont totales et 2 sont partielles).

- Enfin, 2 décisions ont condamné l'Etat en plein contentieux (indemnisation) du fait d'un PPR.

2- Principaux thèmes et orientations de la jurisprudence.

2-1- Sur certains aspects relatifs au contenu des PPR.

2-1-1- Le périmètre mis à l'étude :

Aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à la définition d'un périmètre limité à une fraction de bassin seulement, ou commune par commune, dans la mesure où il est pris en compte l'ensemble des facteurs affectant les vallées de ce bassin (TA Melun, 12 fév. 2004, Commune de Joinville-le-Pont et autres, confirmé par CAA Paris, 23 fév. 2006 ; TA Nice, 5 fév. 2005, Assoc. Auribeau demain confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005). Ce périmètre peut être défini notamment en fonction de l'état d'avancement des études hydrologiques en cours sur le bassin (TA Versailles, 8 juillet 2004, M. Ferrier).

Par ailleurs, le périmètre retenu dans le cadre d'un PPR approuvé peut être plus restreint que le périmètre d'étude d'un PPR prescrit, et le territoire qui reste couvert par le PPR prescrit peut faire l'objet par la suite d'une procédure d'approbation distincte (Conseil d'Etat statuant en cassation, 14 novembre 2003, M. Millet, à propos d'un PER intercommunal prescrit en 1985 et approuvé en tant que PPR, pour une seule des communes concernées, en 1997).

2-1-2- <u>Le zonage réglementaire</u> :

a) <u>Un contrôle restreint</u>

- ***Le juge exerce <u>un contrôle restreint</u> sur le zonage***, limité en principe à l'erreur grossière susceptible d'avoir été commise par le préfet dans la délimitation des zones du PPR et susceptible d'avoir une incidence sur sa légalité. Peut ainsi être censurée :

- l'erreur de fait (d'ordre matériel, par ex. TA Poitiers 25 mai 2005 Mme Diéres-Monplaisir, PPR de la presqu'île d'Arvert, pour un fonds cadastral erroné ayant conduit à un classement erroné),
- l'erreur de droit
- l'erreur manifeste d'appréciation (par ex. TA Nice, 13 juill. 2005, Mme Mathieu, qui annule la révision d'un POS ouvrant une « fenêtre bleue » dans une zone rouge inconstructible exposée à un risque d'éboulement de masse, pourtant reprise dans le zonage du PPR approuvé postérieurement).

- ***Ce contrôle peut prendre la forme d'<u>un contrôle de proportionnalité</u>*** : ainsi entre l'importance des périmètres d'interdiction de construire au regard des risques connus et identifiés et compte tenu des mesures de protection existantes ou imposées par ailleurs par le PPR (TA de Montpellier, 29 avril 2004, M. J.C. Aubanel et autres, validant à cet égard le PPR de Florensac dans l'Hérault ; TA Nice, 7 avr. 2000, SCI Melanex confirmé par CAA Marseille le 19 mai 2005).

C'est également au regard notamment du principe de proportionnalité régissant la police administrative qu'il a pu être jugé que la détermination de l'aléa de référence en matière d'inondation devait nécessairement reposer sur le critère des plus hautes eaux connues ou à défaut sur celui de la crue centennale, sauf conditions géomorphologiques particulières du cours d'eau considéré (TA Montpellier, 4 oct. 2005, SCI Camargues).

Il a enfin été expressément souligné que les mesures prévues par le PPR doivent être « utiles et proportionnées », et que le classement en zone rouge n'implique pas nécessairement l'application de mesures uniformes, d'interdictions générales ou de limitations drastiques de construire (TA de Montpellier, 2 décembre 2004, Association de défense du Grand Agde, PPR de la basse vallée de l'Hérault).

- ***Un tel contrôle de proportionnalité amène également le juge à faire preuve d'<u>un souci d'équilibre</u> dans la définition des zones de risques***, au regard de la nature et de l'importance des enjeux en présence.

Ainsi, dans un contexte fortement urbanisé, a pu être reconnue la légalité d'un zonage conditionnant la constructibilité à l'élaboration d'un plan global d'aménagement définissant les principes compensatoires et les contraintes d'aménagement permettant le maintien des champs d'expansion des crues et du libre écoulement des eaux (TA de Versailles, 6 juillet 2004, Commune de Vernouillet et autres, PPR appliqué par anticipation de la Seine et de l'Oise dans les Yvelines).

Inversement, le principe de proportionnalité n'est pas méconnu dans l'édiction de mesures limitant sévèrement le droit à reconstruction après sinistre au regard de l'objectif d'édicter des mesures économiquement acceptables par tous, cet objectif étant à apprécier au niveau de l'ensemble du périmètre réglementé par le PPR et non d'un secteur particulier (TA Versailles 6 juill. 2004, Assoc. synd. aut. des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine, confirmé par CAA Versailles le 3 nov. 2005 : PPR appliqué par anticipation de la Seine et de l'oise dans les Yvelines).

- ***Le principe d'égalité*** exige que toutes les propriétés exposées à un même degré de risque doivent faire l'objet d'un zonage identique, et donc supporter un même niveau de contrainte.

Ce principe peut conduire le juge à annuler le classement d'un terrain classé en zone constructible d'un PPR, s'il s'avère que ce terrain aurait dû manifestement être classé en zone inconstructible comme l'ont été, à configuration égale, des terrains voisins.

Ainsi, l'inégalité du niveau d'informations disponibles entre plusieurs secteurs affectés d'un zonage réglementaire identique peut également être de nature à entacher ce zonage d'une erreur manifeste d'appréciation, s'il apparaît que le classement d'un de ces secteurs repose sur des informations insuffisantes (TA Marseille, 1er déc. 2005, Giroud ; *a contrario* TA Grenoble, 9 nov. 2005, Gauthier : légalité du classement en zone inconstructible d'un secteur fortement présumé exposé à des glissements de terrain dans l'attente d'une étude géotechnique et hydrogéologique de l'ensemble du secteur).

- ***Le contrôle du respect de la cohérence globale du PPR*** sur le plan méthodologique est un autre aspect du souci du juge de voir respecter l'égalité de traitement entre situations identiques.

Un PPR pourra ainsi être annulé du fait d'un classement de terrains ne répondant pas aux critères de zonage généralement retenus, fondés en particulier sur les caractéristiques de l'aléa (TA de Montpellier, 29 décembre 2004, Association hors d'eau, PPR de Mende, annulé partiellement). (TA Poitiers, 28 avril 2005 SA Parc de la Côte sauvage et 7 juill. 2005 SA la Forêt ; TA Strasbourg, 15 mai 2001, Commune de Rettel confirmé par CAA Nancy 4 août 2005 : terrains situés au-dessus de la cote de référence), ou sur les caractéristiques du secteur considéré en termes d'enjeux (TA Poitiers, 7 juill. 2005 SCI Charles-Maignes : classement hors risque d'un secteur naturel et exposé à aléa ; TA Nantes, 27 sept. 2005, M. Milon : classement en zone naturelle d'expansion des crues de terrains relevant de la zone urbanisée).

- S'agissant en revanche du ***principe de précaution***, le classement en zone d'aléa moyen d'un secteur rendu inconstructible en raison d'une incertitude sur les risques effectifs d'instabilité du sol en constitue une application inexacte, en l'absence d'étude permettant de lever cette incertitude et de justifier une telle inconstructibilité (TA Caen, 6 juillet 2004, M. Bertrand Jacquin de Margerie, à propos du PPR de Bénerville-sur-Mer).

L'invocation de ce principe dans une note de présentation a pu néanmoins être estimée recevable dans l'hypothèse où les limites entre les différentes zones étaient incertaines à l'échelle parcellaire (TA Poitiers, 28 avr. 2005, Enouf, PPR de la presqu'île d'Arvert).

b) Les problèmes liés à l'échelle de réalisation du PPR :

- C'est un problème fréquemment soulevé dans la jurisprudence, dans la mesure où la plupart des contestations portent sur le décalage entre l'échelle du PPR (bassin de risque) et l'échelle de la parcelle. La jurisprudence en la matière confirme en général le caractère restreint du contrôle exercé par le juge sur le zonage, qui se caractérise ici par la prise en compte du parti-pris et de la contrainte cartographiques des études de risque dans le cadre du PPR. Le plus souvent, il est admis que ce dernier ne peut qu'être établi à une échelle nécessairement plus petite et donc moins précise que celle à laquelle se placent la plupart des requérants.

Il a ainsi été jugé que des observations de nature ponctuelle, tirées d'une étude portant sur la situation d'un terrain particulier, ne sont pas de nature à établir une erreur manifeste d'appréciation dans la méthode retenue pour l'étude technique du PPR ou dans le zonage de ce dernier (TA de Montpellier, 10 juin 2004, Commune de Narbonne, confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005 ; TA de Marseille, 21 octobre 2004, M. Etevenon, sur le PPR de Vars ; TA Nice, 17 nov. 2005, Mme Tramini-Perrier), et ce malgré le caractère général de l'étude et une méthode d'appréciation du risque potentiel fondée sur un calcul mathématique et un raisonnement par analogie (TA Toulouse, 6 fév. 2003, Mulliez confirmé par CAA Bordeaux le 4 juill. 2005).

Par ailleurs, le classement en zone de risque de terrains dont certains points sont au-dessus de la cote de référence n'est pas nécessairement entaché d'erreur manifeste d'appréciation (TA Poitiers, 23 juin 2005, Jacquemin, PPR d'Oléron ; TA Nice, 10 nov. 2005, SA Ortelli financier investissement : « l'appréciation de l'importance du risque doit prendre en compte l'ensemble du secteur dans lequel s'inscrit la propriété en cause »).

Ni les éventuelles incertitudes pouvant affecter les fondements d'un PPR, notamment dans la détermination des aléas, ni les erreurs supposées dans certaines dispositions divisibles du PPR ne sont pas de nature à établir, à elles-seules, l'erreur manifeste d'appréciation et ne portent atteinte à l'économie générale du plan (TA de Montpellier, 10 juin 2004, Commune de Narbonne, confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005).

- D'une façon générale, ***l'inadéquation entre carte d'aléas et zonage réglementaire*** (terrains en aléas modérés voire faibles classés en zones de risque fort) ne permet pas à elle seule d'invalider le zonage du PPR, dans la mesure où le rapport de présentation justifie expressément ce zonage par la prise en compte non seulement des hauteurs d'eau et des vitesses d'écoulement mais aussi des éléments dynamiques d'écoulement et des éléments de sécurité tels qu'effets d'étranglement, de stockage, de débordement, risques d'embâcles, d'enclaves…(TA Nice, 18 mars 2003, MM de Panisse-Passis et SCI l'Aspre Redon confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005 ; raisonnement illustré aussi par TA Toulouse, 3 mars 2004, Commune de Montauban de Luchon ; TA de Poitiers, 27 janvier 2005, Commune de La Tremblade, PPR de la presqu'île d'Arvert).

- En revanche, ***la procédure contentieuse constitue bien le cadre privilégié de toute contestation à la parcelle*** d'un PPR : le rôle du juge administratif, « lorsque les pièces du dossier l'amènent à regarder comme erroné le classement retenu » pour tel secteur du PPR, est « de procéder à l'annulation des dispositions contestées à charge pour l'administration de donner ensuite, si nécessaire, au terme d'une nouvelle procédure, une nouvelle qualification à la zone concernée par cette annulation, ou encore de la maintenir, si des études complémentaires en apportent la justification » (selon les termes mêmes d'une décision du TA de Montpellier, 2 décembre 2004, Commune de Saillagousse : PPR annulé partiellement en l'absence d'éléments contredisant l'analyse développée par le requérant ; voir aussi CAA Marseille, 19 mai 2005, M. Marican : classement erroné d'une parcelle en zone inondable imposant une mise en révision du PPR).

c) <u>La prise en compte des ouvrages de protection dans les PPR</u> :

Cette prise en compte fait l'objet d'appréciations nuancées et circonstanciées de la part des tribunaux, qui valident en général les démarches adoptées et dont il ressort un certain nombre de principes :

- les simples projets ou promesses d'ouvrages ne sont généralement pas à prendre en compte dans le zonage (TA de Montpellier, 10 juin 2004, Commune de Narbonne confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005 ; TA de Montpellier, 29 avril 2004, M. Serge Thomas) ;

- la démarche consistant à privilégier la défense et la constructibilité sous conditions d'une zone déjà urbanisée et protégée par des ouvrages a pu être admise, corollairement à un classement en zone d'expansion de larges secteurs non construits par ailleurs (TA de Marseille, 2 juillet 2004, M. André Bertrand confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005) ;

- a été admise également la démarche consistant à tenir compte des risques de débordement de digues en prévoyant concomitamment un large périmètre d'interdiction de construire, y compris dans le centre urbanisé, et des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde tendant à améliorer et à renforcer les ouvrages de protections existants (TA de Montpellier, 29 avril 2004, M. Jean-Claude Aubanel) ;

Cependant, un PPR a pu être annulé au motif que la méthodologie utilisée pour l'appréciation du risque et l'élaboration du zonage ne prenait notamment pas en compte l'incidence éventuelle des travaux de recalibrage et d'endiguement réalisés sur le territoires des communes concernées, ni l'hypothèse d'une rupture de digue (TA de Montpellier, 29 juin 2004, Comité de défense des résidents du quartier de la Creirède et de sa périphérie et autres).

En revanche, la réalisation de travaux de réduction du risque intervenus depuis l'approbation initiale d'un PPR est un motif susceptible sans erreur de droit de justifier la modification de ce dernier (TA Montpellier, 17 mars 2005, Assoc. de déf. des citoyens contre les abus de l'administration, PPR de Vernet-lès-Bains). Une telle modification peut au contraire s'imposer au préfet, saisi d'une demande en ce sens, lorsqu'il est établi que des terrains sont classés à tort en zone de risque (CAA Marseille, 19 mai 2005, M. Marican).

Dans ce cas , il importe naturellement que soient dûment établies l'efficacité et la pérennité des travaux ou des ouvrages de protection ainsi réalisés (TA Poitiers, 23 juin 2005, Jacquemin, PPR d'Oléron : l'existence d'une digue, dont les caractéristiques et les modalités d'entretien ne sont pas précisées, ainsi que d'un dispositif d'évacuation des eaux en cas de submersion, ne permet pas de remettre en cause l'inconstructibilité d'un secteur naturel ; cf aussi TA Toulouse, 20 mars 2002, Assoc. protect. Reyniès contre les inond. confirmé par CAA Bordeaux le 4 juill. 2005).

2-1-3- <u>Les mesures du règlement</u> :

Ont pu être considérées comme suffisantes des mesures générales de prévention à respecter par les collectivités locales et des mesures concernant la gestion des ouvrages en rivières définies par un PPR (TA Toulouse, 20 mars 2002, Assoc. de protect. des hab. de la rive gauche du Tarn, confirmé par CAA Bordeaux le 4 juill. 2005).

a) <u>Au titre des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde</u>, il importe de veiller à prescrire et à rendre obligatoires les mesures dont la réalisation s'impose au vu des circonstances et des caractéristiques du risque pris en compte, et de ne pas se borner à des mesures ou des recommandations trop générales, ni à renvoyer la définition des mesures nécessaires à des études ou des réglementations à venir (TA Nice, 5 fév. 2002, Assoc. Auribeau demain, confirmé par CAA Marseille le 19 mai 2005 : insuffisance des mesures de prévention des embâcles ; TA Montpellier, 4 oct. 2005, M. Durra et SCI Camargues : erreur de droit liée à l l'absence de mesures précises et impératives de prévention et de protection compte tenu notamment de la prise en compte du risque de rupture de digues pour définir l'aléa de référence).

b) <u>Au titre des mesures applicables aux biens existants</u>, il a été précisé que le contrôle de la limitation du coût des aménagements à 10 % de la valeur vénale des biens ne pouvait être opéré qu'à l'occasion de prescriptions individuelles, et que le chiffrage du coût de ces aménagements ou de la valeur des biens n'était pas un préalable obligatoire dans le cadre de l'élaboration du PPR (TA de Melun, 1er avril 2004, Commune de Sucy-en-Brie).

- Autoriser la reconstruction des biens sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle dans certains secteurs situés dans la zone de grand écoulement et classés à ce titre en zone inconstructible n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation : si le principe d'inconstructibilité qui prévaut dans cette zone est justifié par l'objectif de ne pas aggraver les risques par de nouveaux aménagements le long du cours d'eau, la dérogation à un tel principe que constitue l'autorisation de reconstruire les biens existants est également justifiée dans la mesure où la montée très progressive des eaux en cas de crues ne met pas en péril les populations résidentes (TA de Melun, 12 fév. 2004, Commune de Joinville-le-Pont et autres, confirmé par CAA Paris, 23 fév. 2006).

Il a été jugé par ailleurs que les dispositions d'un projet de PPR concernant les biens existants, y compris en cas de reconstruction, ne pouvaient légalement être rendues opposables immédiatement en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement (TA de Versailles, 6 juillet 2004, Commune de Vernouillet et autres ; voir ci-dessous en 2-2-1).

- En revanche, il a été jugé possible d'interdire expressément la reconstruction sur place après sinistre, par exception au principe du droit à reconstruire posé par l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, dans la mesure où une telle interdiction est reprise dans le PLU ou figure dans le PPR qui lui est annexé (TA de Montpellier, 2 décembre 2004, Commune de Saillagousse).

2-2- <u>Sur certains aspects de procédure</u>.

2-2-1- L'<u>application immédiate de certaines dispositions d'un projet de PPR</u> :

a) <u>Le champ d'application</u> de la procédure d'opposabilité immédiate prévue par l'article L. 562-2 du code de l'environnement est strictement limité aux dispositions du projet de PPR intéressant les constructions, ouvrages, aménagements et exploitations nouveaux (interdictions et conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement) (TA de Versailles, 6 juillet 2004, Commune de Vernouillet et autres).

b) <u>Le critère d'urgence</u> exigé à l'appui de cette procédure ne doit pas résulter seulement de l'imminence de la réalisation de l'un des risques naturels que le plan en cause a pour objet de prévenir, mais aussi de la nécessité de ne pas compromettre l'application ultérieure de ce plan par une aggravation des risques ou la création de risques nouveaux, du fait notamment de l'acquisition de droits à construire sur un nombre significatif de parcelles comportant un risque de submersion marine (TA de Poitiers, 8 novembre 2001, SCI du Fier « Les Portes de la grande jetée », décision confirmée en appel par la CAA de Bordeaux, 11 mars 2004).

L'appréciation de l'urgence à rendre immédiatement opposables certaines dispositions d'un projet de PPR a pu également être mise en balance avec l'urgence invoquée par certaines communes de suspendre, dans le cadre d'un référé, une telle mesure d'opposabilité immédiate au nom de l'atteinte portée à leurs intérêts économiques et à leur développement : les juridictions saisies en ce sens ont jusqu'à présent toujours fait prévaloir sur ces intérêts l'intérêt général lié à l'application anticipée des projets de PPR.

Ainsi le TA de Versailles statuant en référé sur l'arrêté d'opposabilité immédiate du PPR de la Seine et de l'Oise dans les Yvelines a souligné notamment le caractère justifié de la précaution consistant à faire immédiatement obstacle au développement et à la poursuite de l'urbanisation dans les zones d'aléas forts à très forts compte tenu du caractère imprévisible du retour d'une crue centennale et du caractère certain des dommages liés à une telle crue (confirmé dans les décisions au fond du même tribunal le 6 juillet 2004 Commune de Vernouillet et autres et par la CAA Versailles, 3 nov. 2005, Assoc. synd. autorisée des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine).

Dans le même sens, le TA de Montpellier a estimé que l'application anticipée du PPR ne représentait pas pour le développement de la commune une atteinte grave et immédiate de nature à justifier l'urgence qu'il y aurait à en suspendre la mise en oeuvre (ordonnance de référé, 16 décembre 2003, Commune de Narbonne, décision confirmée au fond le 10 juin 2004 et par CAA Marseille, 19 mai 2005).

2-2-2- <u>L'enquête publique</u> :

a) <u>Les mesures de publicité et la composition du dossier de l'enquête publique</u> :

En l'absence de journal régional ou local diffusé dans le département, la publication de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique dans un journal national ou dans l'édition régionale d'un journal national, même non habilité à publier des annonces légales, est légale (TA Nice, 27 juin 2000, M. Bernard, PPR de Mandelieu-la-Napoule, confirmé par CAA Marseille le19 mai 2005).

La présence d'erreurs matérielles dans les documents graphiques soumises à enquête, dans la mesure où elles présentent un caractère limité et n'ont pas fait obstacle à une information suffisante du public, ne constituent pas un vice substantiel de procédure. Il en est de même d'un affichage incomplet de l'avis d'enquête publique dans l'une des communes concernées .

En revanche, dans le cas d'un PPR intercommunal, le dossier présenté dans chacune des communes concernées doit comprendre l'ensemble des documents graphiques du projet de plan, y compris ceux intéressant les communes voisines (à la suite de la décision du Conseil d'Etat, 22 juin 2001, sur le PPR du bassin aval de la Vilaine et de ses affluents : TA de Poitiers, 27 janvier 2005, Commune de La Tremblade, dans un sens cette fois-ci favorable, la formalité ayant bien été accomplie).

b) <u>L'obligation de cohérence et de précision d'un projet de PPR soumis à l'enquête publique</u> :

Un PPR a pu être annulé pour irrégularité substantielle dans la procédure d'enquête publique du fait des imprécisions du projet soumis à enquête concernant l'absence de prise en compte pour l'appréciation du risque et l'élaboration du plan de zonage de certains éléments de terrain (existence d'ouvrages de protection et d'infrastructures routières), cette absence de prise en compte ressortant notamment de la méthodologie mise en avant dans la note de présentation elle-même (TA de Montpellier, 29 juin 2004, Comité de défense des résidents du quartier de la Creirède et de sa périphérie et autres, PPR de la basse vallée du Lez pour la commune de Lattes : voir ci-dessus ***2-1-2-c***).

c) <u>La modification d'un projet de PPR à l'issue de l'enquête publique</u> :

- La modification après enquête d'un projet de PPR consistant à assouplir le règlement applicable à certains secteurs de la zone de grand écoulement, classés inconstructibles, pour y autoriser la reconstruction des biens existants après sinistre peut légalement être opérée sans qu'il soit besoin de procéder à une nouvelle enquête : d'une part en effet, cette assouplissement, qui se traduit par la création d'un zonage spécifique aux secteurs concernés, répond à une suggestion du commissaire-enquêteur et aux vœux de la population, et d'autre part il ne porte que sur quelques dizaines d'hectares sur l'ensemble des 24 communes comprises dans le périmètre réglementé par le PPR et n'affecte donc pas l'économie générale de ce dernier (TA de Melun, 12 fév. 2004 Commune de Joinville-le-Pont et autres, confirmé par CAA Paris, 23 fév. 2006).

- Les deux conditions mentionnées ci-dessus sont substantielles : toute modification, même mineure et si justifiée soit-elle sur le fond, qui ne découlerait pas des avis recueillis lors des consultations ou de l'enquête publique pourra être censurée (TA de Poitiers, 27 janvier 2005, Commune de La Tremblade).

2-2-3- <u>Les consultations obligatoires</u> :

La chambre d'agriculture n'a pas à être consultée lorsqu'il n'existe dans le PPR aucune prescription applicable aux terrains agricoles compris dans le périmètre du plan (décision du TA de Caen, 26 mai 1998, M. Etienne Millet, confirmée par CAA de Nantes, 29 décembre 2000 puis en cassation par Conseil d'Etat, 14 novembre 2003).

2-2-4- <u>La prise en compte du PPR par le PLU</u> :

La commune n'a plus compétence liée pour modifier son POS ou son PLU pour tenir compte d'un PPR approuvé : seule lui incombe l'annexion de ce dernier. Est donc entachée d'irrégularité la modification, par simple arrêté du maire, d'un projet de POS pour le mettre en conformité avant enquête publique avec un PPR venant d'être approuvé, alors que ce projet avait déjà été arrêté par délibération du conseil municipal et que ce dernier n'avait donc pas délibéré sur les modifications arrêtées par le maire (Conseil d'Etat, 14 mars 2003, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône).

En outre, l'autorité compétente en matière de POS ou de PLU peut s'affranchir des dispositions d'un PPR approuvé pour prendre en compte les risques, en s'appuyant au besoin sur d'autres documents techniques disponibles, s'il s'avère que le PPR est erroné et donc entaché d'illégalité (CAA Lyon, 13 oct. 2005, Commune de Reyssouze : annulation du POS révisé conformément à un zonage du PPR affecté d'erreurs matérielles).

2-3- <u>Sur la nature du PPR</u>.

2-3-1- <u>Le PPR, un document d'urbanisme</u>

La décision du TA de Belfort de rejeter comme irrecevable le recours dirigé contre le PPR de la Savoureuse, au vu de l'avis du Conseil d'Etat du 3 décembre 2001 assimilant les PPR à des documents d'urbanisme et rendant applicable, en cas de recours contentieux à leur encontre, les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme (notification préalable obligatoire des recours contre les documents d'urbanisme), a été confirmée en appel par la CAA de Nancy le 6 février 2003.

Cette formalité obligatoire de notification préalable s'impose également dans le cadre des recours dirigés en appel contre des décision juridictionnelles portant sur des documents d'urbanisme (CAA de Bordeaux, 9 janvier 2004, M. Jean-Louis Ségueilha).

2-3-2- <u>Le PPR comporte des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L. 600-2 du CU</u>

Un nouvel avis du Conseil d'Etat, « Préfet de la Charente-Maritime » en date du 12 juin 2002, est venu tout à la fois confirmer l'avis du 3 décembre 2001 et en tirer une autre conséquence sur le plan de l'application au PPR des règles de procédure contentieuse propres au droit de l'urbanisme.

Cet avis a été rendu sur une demande du tribunal administratif de Poitiers dans le cadre d'un déféré préfectoral contre un permis de construire délivré dans une zone de l'île de Ré soumise à un aléa important de submersion marine et classée de ce fait inconstructible par le PPR en cours d'élaboration, mais dont certaines dispositions avaient été rendues opposables.

Or le permis de construire avait fait l'objet d'une première demande, à laquelle avait été opposé un refus de la part du maire à la suite de l'avis défavorable émis par le préfet en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Le tribunal administratif, saisi de cette décision de refus, l'avait annulée, estimant que le risque de submersion marine invoqué par le préfet n'était pas suffisamment établi.

La demande de permis de construire ayant été renouvelée à la suite de cette annulation de la première décision de refus, le maire a cette fois accordé le permis, et cette nouvelle décision a donc été contestée par le préfet, dans le cadre de son contrôle de légalité, à la fois comme contraire aux prescriptions du projet de PPR qu'il avait entre temps rendues applicables et au titre de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Contrairement à ce que soutenait le préfet, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions du règlement d'un PPR relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol, qu'elles soient ou non incorporées au plan local d'urbanisme et bien que le PPR vaille servitude d'utilité publique, constituent des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme.

Cet article prévoit que sont inopposables au pétitionnaire d'une autorisation d'urbanisme, bénéficiaire de l'annulation d'un précédent refus de sa demande, les dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de cette annulation.

Dans le cas d'espèce, le permis a pu néanmoins être annulé sur le seul fondement de l'article R. 111-2 invoqué par le préfet, la juridiction une nouvelle fois saisie de l'affaire n'étant pas liée par son précédent jugement (TA de Poitiers, 7 novembre 2001, confirmé par CAA de Bordeaux, 4 novembre 2004, M. d'Arexy, Commune des Portes en Ré).

2-4- <u>Sur l'ouverture d'un droit à indemnisation</u>

a) <u>Le principe : l'absence d'un droit à réparation :</u>

Conformément à une jurisprudence de première instance déjà bien établie, le classement d'un terrain en zone inconstructible d'un PPR (ou document assimilé) n'ouvre droit à indemnisation ni au titre de l'article L. 160-5 (2ème alinéa) du code de l'urbanisme, inapplicable aux servitudes d'utilité publique, ni au titre de la responsabilité tirée d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, en l'absence de tout préjudice anormal et spécial présentant un caractère grave, direct et certain.

Cette jurisprudence a été confirmée en appel puis en cassation (Conseil d'Etat, section, 29 décembre 2004 sur décisions rendues par CAA Nancy, 10 avril 2003, Sté Le Nid et Sté d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine : « le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi » ; or les servitudes instaurées par le PPR, compte tenu de leur objectif de sécurité des populations et de l'étendue géographique des périmètres de protection qu'elles instituent, ne font pas supporter aux propriétaires des biens grevés une telle charge ;. cf également CAA Bordeaux, 4 juill. 2005, Assoc. de protect. des hab. de la rive gauche du Tarn).

b) <u>Les cas particuliers :</u>

- Constitue une exception la décision du TA de Montpellier du 20 novembre 2003, SCI Acropole, qui condamne l'Etat à indemniser la SCI requérante du préjudice résultant pour elle du classement en zone inconstructible, par le PPR de la commune de Saleilles (Pyrénées-Orientales) approuvé en 1997, de terrains ayant fait l'objet d'une autorisation de lotir en 1990 : ce droit à réparation est expressément reconnu au titre de l'atteinte aux droits acquis par l'instauration d'une servitude d'urbanisme dans les conditions prévues par l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme.

En revanche, pour l'appréciation du préjudice, le tribunal ne tient compte que des dépenses engagées par le lotisseur pour effectuer les travaux de viabilisation des terrains, à l'exclusion notamment des pertes de bénéfices sur la vente des lots et de la diminution de la valeur vénale des terrains. En outre, la responsabilité de l'Etat est atténuée à hauteur de 25 % de ce préjudice par l'imprudence commise par la SCI pour avoir entrepris des travaux de viabilisation sur des terrains dont elle ne pouvait ignorer, en tant que propriétaires et en sa qualité de professionnel de l'immobilier, ni l'inondabilité, ni l'existence du projet de PPR en cours d'élaboration à la suite de crues importantes en 1992.

Enfin, il convient de préciser que ce même TA de Montpellier a admis par ailleurs l'absence de toute erreur manifeste d'appréciation dans l'approbation du PPR de Saleilles dans le cadre d'un recours en annulation dont il a été saisi par une « Association pour l'annulation du plan de zonage de Saleilles », et sur lequel il s'est prononcé le 18 décembre 2003, confirmé par CAA Marseille, 19 mai 2005.

- Peut également ouvrir droit à réparation au profit des propriétaires intéressés l'annulation d'un permis de construire délivré sur un terrain dont le classement en zone constructible d'un PER a été déclaré illégal par le juge de l'excès de pouvoir : la faute que constitue la délivrance d'un tel permis incombe à l'autorité compétente, et engage donc en l'occurrence la responsabilité de la commune, qui sera néanmoins fondée à appeler l'Etat en garantie de sa condamnation, du fait de l'erreur de classement qu'il a commise et qui est à l'origine du permis fautif (CAA de Paris, 10 juin 2004, M et Mme Mihajlovic, à propos d'un PER de la commune d'Herblay).

En l'espèce, le préjudice qui en résulte se borne aux troubles causés aux requérants dans leurs conditions d'existence, le préjudice matériel lié à une perte prétendue sur la valeur vénale de la propriété n'étant pas établi.

IMPORTANT : l'ensemble de ces indications constituent une présentation de la jurisprudence récente (2004-2005) en matière de PPR qui complète les précédentes indications fondées sur la jurisprudence antérieure.

Cette présentation n'est ni exhaustive, ni surtout définitive, beaucoup de décisions mentionnées étant des décisions de première instance qui ne sauraient avoir une valeur de principe mais restent susceptibles d'évolutions voire d'infirmations.

Il est rappelé par ailleurs que le MEDD met à disposition une base de données de jurisprudence en matière de risques naturels comportant plus d'un millier de références (décisions consultables en texte intégral), ainsi que la présente note de synthèse, sur www.prim.net/professionnels/connaîtrela réglementation/jurisprudence.