



L'immeuble face aux risques naturels et technologiques

La prise en compte du risque environnemental au cours de ces dernières décennies s'est concrétisée par le renforcement des dispositifs législatifs de prévention et leur incorporation dans le droit de l'urbanisme.

Une nouvelle étape a été franchie récemment par la loi du 30 juillet 2003 (loi Bachelot) et le décret du 15 février 2005 en ce qui concerne tout particulièrement les risques technologiques.

Si la sauvegarde des populations constitue la priorité essentielle, il en reste pas moins que la protection des biens immobiliers apparaît comme l'un des moyens évidents d'y parvenir comme l'ont rappelé tristement les récentes catastrophes naturelles et technologiques (inondations du Sud-Est de la France, explosion de l'usine AZF de Toulouse, tremblements de terre). Il est ainsi apparu aux pouvoirs publics la nécessité d'une part d'informer les populations et d'autre part de restreindre, le cas échéant, le droit de propriété pour les motifs d'utilité publique.

La prise en compte par les pouvoirs publics des risques naturels et technologiques

Le développement de l'urbanisation et des opérations d'aménagement du territoire a contraint les pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) de tenter de prévoir et donc de maîtriser les risques naturels notamment dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale de l'urbanisme et de police générale de l'ordre public. La décentralisation a d'ailleurs contribué à accentuer les responsabilités des communes en matière de dommages provenant d'une catastrophe naturelle.

La prise en compte d'un risque majeur qu'il soit naturel ou technologique l'a été tout d'abord au travers des dispositions organisant la sécurité civile (1).

Les pouvoirs publics ont abandonné la notion de risques individuels (généralement couverte par un régime d'assurance personnel) au profit de risques collectifs ayant des répercussions sur un groupe de population (et devant bénéficier de la solidarité nationale). C'est à cette époque que les premiers plans d'organisation des secours (plans ORSEC) ont eu une consécration législative (2).

La maîtrise des risques s'est exercée de manière ponctuelle au travers des procédures de délivrance du permis de construire.

Jusqu'en 1995, date de son abrogation (3), l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme et la jurisprudence administrative permettaient à l'autorité administrative soit de refuser la délivrance d'un permis de construire, soit de l'assortir de prescriptions spéciales lorsque la construction était projetée sur des terrains exposés à un risque comme l'inondation, l'érosion, l'affaissement, l'éboulement ou l'avalanche.

La méconnaissance de ces dispositions par l'autorité administrative lors de la délivrance d'un permis de construire entraînait la responsabilité de cette dernière en cas de sinistres ultérieurs.

La jurisprudence a consacré la responsabilité de l'Etat et des communes notamment à l'occasion de catastrophes telles que les avalanches en retenant à l'encontre des autorités des fautes de négligence ayant concouru à la délivrance d'un permis de construire dans une zone à risques (4).

La première initiative du législateur en matière de prévention systématique des risques naturels est intervenue avec la loi du 13 juillet 1982 instituant à la charge de l'Etat, l'obligation d'élaborer des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER). Cette obligation a été renforcée par la loi du 2 février 1995 dite Loi Barnier au travers de l'élaboration de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) qui sont venus se substituer également aux différents documents de planification à vocation général d'urbanisme ou à finalité spécifique sans véritable valeur contraignante tel que le plan de surface submersible (PSS), les périmètres de risques, les plans de zones sensibles aux incendies.

Ce document élaboré par l'Etat (le Préfet) délimite d'une part les zones directement exposées aux risques dits "zones de danger" sur lesquelles les constructions d'ouvrage sont interdites ou soumises à des conditions, et d'autre part les zones de précaution qui ne sont pas directement exposées mais où des constructions ou aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer des nouveaux.

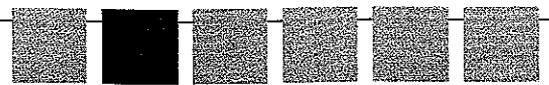
Le plan a également pour objet de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises dans les différentes zones par les collectivités ou les particuliers. Il peut ainsi prescrire aux propriétaires (ou au syndicat de copropriétaires) la réalisation de travaux contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention.

(1) Notamment loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

(2) Notamment article 101 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions.

(3) Décret 95-1089 du 5 octobre 1995.

(4) CE 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère, *JCP* 1986 II 20670, note F. Moderne - CAA Lyon 9 décembre 1992, Gire, Lebon p. 1295 et 1384 - CE 2 octobre 2002, Ministre de l'Équipement/Grondin, *AJDA* 2003 p. 143 note Deffigier - CAA Lyon, 15 juin 2004, Commune des Allues, *AJDA* 2005 p. 785 note Priet.



Le PPR, une fois approuvé, a valeur de servitude d'utilité publique et est annexé au plan local d'urbanisme (PLU).

Ainsi, un PLU (ou un POS) qui n'aurait pas intégré un PPR comme servitude d'utilité publique serait passible d'annulation.

De même, la délivrance d'un permis de construire au mépris des dispositions prévues dans le plan de prévention de risques, encourrait également une annulation pour excès de pouvoir par le Juge administratif.

Une nouvelle étape a été franchie par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, et suscitée par la vive émotion provoquée par la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse.

Ce texte qui est venu compléter les articles L. 515-15 et suivants du Code de l'environnement institue la création de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sur le même modèle que les plans de prévention des risques naturels (5).

Ces PPRT, élaborés et mis en œuvre par le représentant de l'Etat, déterminent autour des installations présentant des risques élevés, un périmètre à l'intérieur duquel des servitudes d'urbanisme pourront être édictées pouvant aller jusqu'à l'interdiction de constructions nouvelles ou d'extension de constructions existantes.

Ces plans peuvent également prescrire des mesures de protection des populations à la charge des propriétaires concernés.

Les travaux rendus obligatoires pour la préservation des populations bénéficient d'avantages fiscaux (crédit d'impôts, réduction de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur les logements sociaux, exonération de la Taxe Locale d'Équipement - TLE).

S'agissant d'une création récente, les PPRT doivent être élaborés et approuvés au plus tard le 31 juillet 2008 aux termes de procédures de concertation avec enquête publique dans les conditions prévues aux articles L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement.

Le droit à l'information des populations

Les différents textes élaborés en matière de prévention des risques naturels et technologiques et notamment les plus récents (6) reconnaissent aux populations concernées un droit à être informé sur les risques existants et instituent ainsi un devoir d'information à la charge des pouvoirs publics mais également des particuliers.

L'information du public constitue ainsi la première mesure de prévention des risques et prend une dimension philosophique et politique en s'inscrivant dans le principe de démocratie. Ce droit à l'information a été consacré par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière environnementale, ainsi que par le projet de lois constitutionnelles relatif à la Charte de l'environnement.

Cette information a une double portée puisqu'elle concerne aussi bien la population prise dans son ensemble que des individus précisément identifiés.

L'information générale

Cette information à destination de la population concerne les risques et les moyens de les prévenir et intervient dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre des plans de prévention.

- Ainsi, dans les communes où a été prescrit ou approuvé un plan de prévention, le Maire informe la population au moins tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié sur les caractéristiques des risques naturels connus dans la commune et les mesures de prévention et de sauvegarde possibles. Il doit également informer la population sur les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque ainsi que les garanties de l'assurance couvrant les risques de catastrophe naturelle.

- De manière générale, toute personne a le droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent.

Ce droit s'applique aussi bien aux risques technologiques qu'aux risques naturels prévisibles.

L'information donnée au public est consignée d'une part dans un dossier départemental sur les risques majeurs, établi par le Préfet et d'autre part dans un document d'information communal établi par le Maire.

Le dossier départemental sur les risques majeurs comprend :

- La liste des communes exposées à un tel risque.
- L'énumération et la description des risques auxquels chacune de ces communes est exposée.
- L'énoncé des conséquences prévisibles de ces risques pour les personnes, les biens et l'environnement.
- La chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques.
- L'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde.

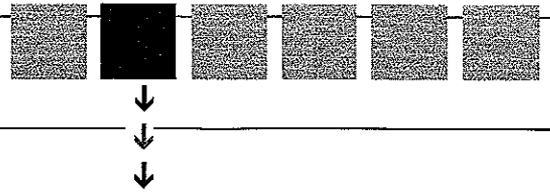
La liste des communes exposées est mise à jour chaque année. Ce dossier départemental est disponible à la Préfecture et à la Mairie.

En ce qui concerne le document d'information communal, il doit comporter les mesures de prévention et de protection des risques susceptibles d'affecter la commune, les cartes délimitant les sites concernés.

Les consignes de sécurité figurant sur le document d'information communal sont portées à la connaissance du public par voie d'affichage et lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige, cet affichage peut également être imposé dans les

(5) B. Magois, Risques technologiques : JCP N 2004, 1170.

(7) Inf. rap. copr., n° 507, avril 2005, actualités p. 7.



immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale, agricole ou de services lorsque le nombre d'occupants est supérieur à 50 personnes ainsi que dans les locaux à usage d'habitation (immeuble) regroupant plus de 15 logements.

Dans ce dernier cas, les propriétaires de ces locaux se chargent de l'affichage en suivant le plan établi par le Maire.

- Enfin, toute demande d'autorisation d'une installation classée "Seveso" c'est-à-dire une installation particulièrement dangereuse nécessite l'organisation d'une réunion publique d'information et impose au Préfet la création d'un comité local d'information et de concertation sur les risques (CLIC) pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs de ces installations.

L'information des acquéreurs et locataires d'immeubles

La loi du 30 juillet 2003 et le décret du 15 février 2005 (7) instituent une obligation d'information des acquéreurs mais aussi des locataires d'immeuble, à l'occasion de la conclusion d'un contrat de vente ou de bail.

Cette obligation d'information à la charge des propriétaires et bailleurs pèsera en première ligne sur les rédacteurs de tels actes à savoir les notaires (8) et les agents immobiliers. Elle comporte deux aspects.

- Tout d'abord, les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels ou dans des zones de sismicité par le vendeur ou le bailleur de l'existence de ces risques.

Contrairement, un état des risques résumant les informations mises à disposition par le Préfet est annexé à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat, tout contrat d'achat ou de bail constatant l'entrée dans les lieux du nouveau locataire.

- Par ailleurs, lorsqu'un immeuble vendu ou loué a subi des dommages ayant donné lieu à une indemnisation par un assureur suite à un arrêté de catastrophe naturelle ou technologique, le vendeur ou le bailleur doit en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire.

En cas de non respect de cette obligation d'information, l'acquéreur ou le locataire pourra soit poursuivre la résolution du contrat, soit demander au Juge une diminution du prix.

La victime de ce défaut d'information aura également la possibilité, en cas de dissimulation volontaire de cette mention du risque, de solliciter la nullité du contrat sur le fondement de l'article 1109 du Code civil, cette action présentant l'avantage, pour son auteur, d'ouvrir droit à l'octroi de dommages et intérêts (9).

(8) Les notaires étaient déjà soumis à un devoir d'information quant aux risques naturels et engageaient leur responsabilité, en ce sens : CA Paris, 13 février 2003, *JCP* 2003 II 10075 - CA Rouen, 2.12.1998, *Juris-Data* 1998-047343.

(9) J. Mestre et B. Fages, l'autre sanction du dol, note sous Cass. Com., 15 janvier 2002, *RTDC* 2002 p. 290.

Les restrictions à l'utilisation des immeubles

Les plans de prévention des risques naturels et technologiques constituent des servitudes d'utilité publique pouvant conduire à des limitations du droit de propriété des immeubles situés dans les zones concernées.

La mise en œuvre de ces servitudes prendra des formes plus ou moins contraignantes allant de restrictions dans l'usage de l'immeuble jusqu'à la perte totale du droit de propriété.

Les restrictions à l'aménagement des immeubles

- Ainsi, en matière de prévention des inondations, des mesures peuvent être prises à l'égard des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau situé dans un bassin versant ou dans une zone estuarienne.

Ces mesures peuvent conduire à l'interdiction de tout acte ou travaux de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien des ouvrages permettant l'inondation des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement.

En outre, une servitude de passage des engins d'entretien des cours d'eau non domaniaux peut être instituée, de même qu'une servitude de passage pour l'exécution de travaux contre les crues (10).

- Des dispositions du même ordre peuvent être envisagées en présence de risques technologiques et se manifestant par des interdictions de constructions nouvelles ou d'extension de constructions existantes ou par la prescription de conditions particulières relatives à la construction ou l'utilisation des immeubles.

Ces servitudes ouvrent droit à indemnité lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain aux propriétaires concernés.

Cette indemnité sera à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de cette servitude ou de l'exploitant de l'installation classée.

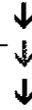
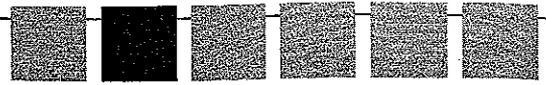
A défaut d'accord amiable, l'indemnité liée à l'existence de cette servitude sera fixée par le Juge de l'expropriation bien qu'il ne soit pas question en l'espèce d'un transfert de propriété.

Les mesures de délaissement, préemption et expropriation des immeubles

- Dans les secteurs où existent des risques importants présentant un danger grave pour la vie humaine, les communes peuvent instaurer un droit de délaissement des bâtiments ou partie des bâtiments existants à la date d'approbation du plan de prévention des risques.

La mise en œuvre de ce droit appartient aux seuls propriétaires souhaitant quitter leur immeuble.

(10) Voir l'article L. 211-12 du Code de l'environnement.



Les propriétaires concernés peuvent ainsi recueillir de la collectivité l'acquisition partielle ou totale des immeubles permettant ainsi à des copropriétaires de céder leurs biens indépendamment du sort des autres lots du même immeuble.

S'agissant de l'estimation des biens, elle s'effectue comme en matière d'expropriation, toutefois la dépréciation supplémentaire causée par le risque et pouvant limiter la constructibilité ne sera pas prise en compte lors de la détermination du prix d'acquisition.

- Les communes couvertes par un plan de prévention de risques technologiques et dotées de surcroît d'un POS ou d'un PLU peuvent instituer un droit de préemption urbain (DPU) sur l'ensemble des zones de risques. Ce droit de préemption pourra également être instauré dans les zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement ainsi que dans les zones de mobilité du lit inférieur d'un cours d'eau.

En revanche, ce droit n'est curieusement pas reconnu en présence de risques naturels prévisibles et ne concerne que les communes dotées d'un POS/PLU, ce qui exclut les communes non couvertes par un document local d'urbanisme (11) (voir aussi la Réponse Ministérielle reproduite en fin de texte).

Ces limitations sont de nature à restreindre la protection voulue par ce droit de préemption et ne sont justifiées par aucun argument pertinent, si ce n'est la possibilité pour ces communes d'envisager la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation.

- En effet, en présence de risques prévisibles de mouvements de terrains, d'avalanches ou de crues torrentielles ainsi que de risques technologiques menaçant gravement la vie humaine, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens, dès lors que des travaux de sauvegarde pourraient se révéler insuffisants ou plus coûteux que l'expropriation (12).

Cette faculté donnée à l'Etat a pour but de permettre l'évacuation des populations habitant les zones à risques mais elle doit rester exceptionnelle et n'intervenir qu'à défaut de mesures de prévention efficaces et moins coûteuses que l'expropriation.

Ce droit dont la mise en œuvre appartient au Préfet ne concerne pas l'ensemble des risques naturels mais uniquement ceux énumérés ci-dessus (mouvements de terrains, avalanches ou pluies torrentielles) de sorte qu'ainsi la menace de crues de plaine, d'érosion de côtes, de séismes, ne pourra pas justifier cette expropriation (13). L'expropriation interviendra après le déroulement de la procédure devant conduire à la déclaration d'utilité publique et à la fixation de l'indemnité par le Juge de l'expropriation, laissant également aux intéressés le bénéfice des voies de recours habituelles devant les juridictions administratives et civiles (14).

(11) Rép. min. n° 31510 : *JO AN Q*, 22 juin 2004 p. 4702.

(12) A. Levy, "La procédure spéciale en cas de risques naturels majeurs", *AJDI*, 1996 p. 10.03 - Environnement.

L'expropriation pour risques majeurs, *MTP*, 24 janvier 1997 p. 65.

(13) Article L. 561-1 du Code de l'environnement.

(14) CE, 7 avril 1999, Association "Vivre et rester au pays", *AJDI*, 1999 p. 808.

Le Juge administratif procédera ainsi à un contrôle normal de l'utilité publique qui ne sera effective que si l'expropriant démontre que le coût des mesures prises au titre des polices spéciales ou des aménagements excède le coût de l'indemnisation des propriétaires concernés.

En outre, en cas de dangers immédiats, l'Etat pourra également recourir à la procédure d'expropriation d'extrême urgence prévue par les articles L. 15-6 à 9 du Code de l'expropriation et donnant compétence au Conseil d'Etat pour autoriser cette expropriation en dehors de toute procédure d'enquête.

Enfin, s'agissant des risques technologiques, les terrains ainsi acquis par l'Etat pourront être cédés, à prix coûtant aux exploitants à l'origine du risque, sous réserve qu'ils ne développent pas d'activité créant un risque supplémentaire pour la population.

Ce qu'il faut retenir

- En présence de risques naturels ou technologiques, des mesures de préemption d'expropriation et d'expropriations peuvent être prises par les autorités publiques.

- Les vendeurs et bailleurs d'immeubles sont soumis à une obligation d'informations sur les risques naturels et technologiques.

- Les autorités publiques peuvent imposer des restrictions à l'utilisation des immeubles en présence de risques naturels ou technologiques.