

URBANISME

Construire dans les communes exposées à des risques naturels

- L'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) est prescrite par le préfet et les collectivités territoriales concernées sont associées à sa préparation.
- Le PPRN finalisé, approuvé par arrêté préfectoral, a une incidence directe sur l'instruction des demandes de permis de construire, sur le contenu des permis délivrés et sur le contrôle de l'exécution des travaux.

PAR BRUNO CHAUSSADE ET ISABELLE PIQUEMAL
Avocats à la Cour
Cabinet Seban & Associés

Le PPRN approuvé doit être annexé au document d'urbanisme local et il est opposable aux demandes de permis de construire soumises au maire. Ce dernier doit donc prendre en compte les prescriptions contenues dans le PPRN lors de l'instruction des demandes de permis. Le maire n'est pas tenu de reporter les prescriptions du PPRN dans les permis délivrés mais une telle précaution est conseillée pour des motifs de sécurité juridique. Enfin, lors du contrôle de conformité de la construction réalisée, il doit être vérifié que les prescriptions du PPRN ont été respectées.

L'annexion du PPRN au plan local d'urbanisme

Un PPRN approuvé doit être annexé au plan local d'urbanisme (PLU) et il vaut servitude d'utilité

publique. S'il n'est pas spontanément annexé au PLU par la commune, le représentant de l'Etat met le maire en demeure de le faire puis il peut y procéder d'office, le cas échéant. Par ailleurs, à l'occasion d'une modification ou d'une révision du document d'urbanisme local, ce dernier doit être mis en cohérence avec les dispositions du PPRN. La commune n'est pas tenue d'incorporer dans le règlement du document d'urbanisme les prescriptions figurant dans le PPRN (CE 14 mars 2003, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône, n° 235421). Elle n'est pas non plus tenue de retenir « purement et simplement » la délimitation d'une zone de risques fixée par un PPRN. La révision d'un POS encourt d'ailleurs l'annulation si elle délimite un périmètre par référence à une zone fixée dans le PPRN et que cette zone

est fondée sur des « données matériellement inexactes » (CAA Lyon, 13 octobre 2005, « Commune de Reyssouze », n° 04LY00136). Les communes doivent être vigilantes car si les éléments du PPRN auxquels elles se sont purement et simplement référées ne sont pas pertinents, la légalité de leur document d'urbanisme peut être mise en cause dans le cadre d'un contentieux. Un tel cas pourrait par exemple se présenter à l'occasion d'un recours exercé contre un refus de délivrance d'un permis, par la voie de l'exception d'illegalité.

Sauf erreur manifeste du PPRN et tant pour la sécurité juridique

des pétitionnaires que pour éviter toute contradiction inutile entre le PPRN et le document d'urbanisme local, ce dernier doit être mis en cohérence avec le PPRN.

L'opposabilité directe d'un PPRN aux demandes de permis de construire

Les PPRN délimitent des zones à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme qui peuvent fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation des sols (CE Avis, 12 juin 2002, « Préfet de la Charente-Maritime », n° 244634). Les permis délivrés en violation des dispositions d'un PPRN sont donc annulés. Un maire peut ainsi être tenu de faire opposition à des travaux si le PPRN interdit les constructions de toute nature en raison de leur exposition à des risques (CAA Bordeaux, 20 décembre 2005, « M^{me} Du

Conseil et autres », n° 02BX02625). Une difficulté est alors susceptible de se poser si le maire estime que la mesure d'interdiction est manifestement infondée et que la construction projetée peut être autorisée. Alors que le PPRN est annexé au document local d'urbanisme, qu'il s'impose aux demandes de permis et qu'il doit conduire à une mise en cohérence du document d'urbanisme, il apparaît néanmoins que les communes doivent conserver une marge d'appréciation par rapport à son contenu. Face à une telle situation, il est conseillé à la collectivité de se rapprocher de la préfecture afin de solliciter une révision du PPRN et

La commune n'est pas tenue d'incorporer dans le règlement du document d'urbanisme les prescriptions figurant dans le PPRN.

L'ESSENTIEL

- ▶ Les prescriptions d'un plan de protection des risques naturels sont opposables aux demandes de permis de construire.
- ▶ La réforme des autorisations d'urbanisme a amélioré les conditions d'instruction des demandes de permis dans les zones couvertes par un PPRN.
- ▶ Il est conseillé de reproduire les prescriptions du PPRN dans les permis de construire délivrés.

de lui soumettre tous les éléments utiles à l'appréciation de cette demande. Le préfet est la seule autorité compétente pour prescrire la révision d'un PPRN et aucun texte ne s'oppose à ce qu'une collectivité sollicite la mise en œuvre de cette procédure.

Cependant, si le maire ne s'aperçoit de l'erreur entachant le PPRN qu'à l'occasion de l'instruction d'une demande de permis et s'il doit se prononcer rapidement sur celle-ci, il devra motiver sa décision de la manière la plus précise possible, puis solliciter la révision du PPRN auprès du préfet. Dans le cadre d'un contentieux visant un refus de permis délivré au regard d'une interdiction de construire prévue par un PPRN, si le juge administratif annule le refus au motif que la mesure d'interdiction fixée par le PPRN est inadaptée, dès lors que la commune est censée conserver une marge d'appréciation, il est possible de considérer que la responsabilité de l'Etat pourrait être engagée du fait de l'erreur entachant le PPRN. La responsabilité de la commune pourrait également être retenue au motif qu'elle aurait dû adapter sa décision et accorder le permis selon les éléments d'appréciation dont elle disposait par ailleurs.

L'incidence des prescriptions du PPRN lors de l'instruction de la demande de permis de construire

Lors de l'examen des demandes de permis, le maire doit vérifier que le projet de construction respecte les dispositions du PPRN applicable. Il doit donc se reporter aux pièces du dossier de demande et examiner avec attention celles qui ont trait à la conformité du projet avec les dispositions du PPRN. Le Code de l'urbanisme fixe la liste des pièces que les demandeurs de permis doivent faire figurer dans leur dossier et cette liste a un caractère limitatif. Cet aspect de la procédure d'instruction a cependant été amélioré avec l'entrée en vigueur de la réforme des autorisations d'urbanisme.

L'absence d'obligation de reporter les prescriptions d'un PPRN sur les permis de construire

Le Code de l'urbanisme ne prévoit pas que les prescriptions issues des PPRN doivent obligatoirement être mentionnées dans les permis de construire. Néanmoins, afin de délivrer la meilleure information possible aux pétitionnaires, il ne peut qu'être conseillé au maire de mentionner la présence des dispositions du PPRN dans le permis et d'y reproduire les prescriptions applicables à la construction en cause. La sécurité juridique conduit en effet à formuler cette préconisation.

En cas de contentieux, si un permis a été délivré sans reproduire les prescriptions du PPRN, la responsabilité de la collectivité pourrait être recherchée sur le fondement d'une faute dans la délivrance de l'information relative aux risques naturels. La lecture du règlement d'un PPRN n'étant pas aisée pour un non professionnel, il pourrait être reproché à une commune de ne pas avoir attiré l'attention d'un pétitionnaire sur les contraintes qui lui sont applicables, si elle ne fait que le renvoyer à la lecture du règlement dudit plan.

Il est également à noter qu'en présence d'un PPRN, rien ne paraît faire obstacle à l'application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme par le maire. Selon cette disposition, un permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si le projet, par sa situation ou sa dimension, est de nature

Lors des demandes de permis, le maire doit vérifier que le projet de construction respecte les dispositions du PPRN applicable.

à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si la construction projetée, par son implantation à proximité d'autres installations, ses caractéristiques ou sa situation, est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Si le maire estime devoir renforcer les prescriptions déjà prévues par le PPRN, il peut donc le faire sur ce fondement, en motivant sa décision.

Le contrôle des travaux réalisés au regard du PPRN

Jusqu'au 1^{er} octobre dernier, la commune devait, après l'achèvement d'une construction, délivrer un certificat de conformité des travaux avec le permis de construire. Le récolement des travaux réalisés dans un secteur couvert par un PPRN était obligatoire.

La réforme des autorisations d'urbanisme a modifié cette procédure. Désormais, le récolement des travaux effectués dans un secteur couvert par un PPRN demeure obligatoire (nouvel article

R.462-7d du Code de l'urbanisme) mais une nouveauté procédurale permet de responsabiliser de manière accrue le bénéficiaire du permis de construire. Ce dernier devra désormais, non seulement déclarer l'achèvement des travaux mais aussi leur conformité avec le permis de construire (nouvel article R.462-1 du CU).

A compter de la réception de cette déclaration, la commune disposera d'un délai de cinq mois pour

EN SAVOIR PLUS

► Textes officiels : art. L.562-1 et suivants et art. R.562-1 du Code de l'environnement ; art. L.126-1, R.111-2, R.462-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

► Ouvrages publiés aux Editions du « Moniteur » : « Risques et urbanisme » par Xavier Larrouy-Castera et Jean-Paul Ourliac, éd. 2004 ; « Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme », par François-Charles Bernard et Patrick Durand, éd. 2007.

procéder au récolement (nouvel article R.462-6 du CU). Le délai normal de contrôle de trois mois est en effet porté à cinq mois lorsque la construction est située dans une zone couverte par un PPRN. Ensuite, la commune pourra, le cas échéant, contester la conformité des travaux au permis en demandant au pétitionnaire, soit de déposer un dossier modificatif, soit de mettre en conformité la construction avec l'autorisation accordée (nouvel article L.462-2 du CU).

Le rôle du service instructeur

En vertu du nouvel article R.431-16 c) du Code de l'urbanisme, « lorsque la construction projetée est subordonnée par un PPRN à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, le dossier de demande de permis doit comprendre une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert agréé certifiant la réalisation de cette étude et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception ».

Cette attestation devrait donc permettre de faire reposer la preuve que le projet prend bien en compte les dispositions du PPRN sur le pétitionnaire, et non plus sur le service instructeur. Elle ne pourra cependant être exigée que si le PPRN prévoit qu'une « étude » permettant de « déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation » doit être réalisée. Deux situations pourront donc se présenter :

- Si le PPRN précise la nature exacte des travaux de prévention à réaliser, le service instructeur devra vérifier, au regard des plans et des pièces compris dans le dossier de demande de permis, que le projet de construction prend en considération l'obligation de réaliser ces travaux prédéterminés.
- En revanche, si le PPRN ne prévoit pas la réalisation d'une étude et n'impose pas la réalisation de travaux précis dans une zone exposée à un danger, le service instructeur ne pourra pas exiger que le dossier de demande de permis soit complété par l'attestation. Il sera alors responsable d'apprécier, au regard des seules pièces classiques du dossier de permis, si le projet est compatible avec le danger présent dans la zone, sans pouvoir se référer à cet avis d'expert. Dès le stade de l'élaboration du PPRN, les collectivités concernées ont donc intérêt à s'assurer que le règlement du plan finalement approuvé impose la réalisation d'une étude préalable permettant de déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation de la construction. ■