

LA JURISPRUDENCE DES PPR

De nombreux litiges relatifs aux PPR ont été introduits en justice ces dernières années, suite notamment à l'accélération des approbations de PPR. Le contentieux relève généralement d'une contestation des implications du PPR en matière d'urbanisme. Le PPR suscite des oppositions de la part :

- ⊙ des particuliers dont la valeur du patrimoine privé peut être amoindrie et qui subissent une restriction de leur droit de propriété et de construire ;
- ⊙ les communes puisque le PPR peut geler certaines zones et restreindre le développement urbain du territoire communal.

En tant que document placé sous l'autorité de l'Etat, le PPR relève de la juridiction administrative (Tribunal Administratif, Cour Administrative d'Appel, Conseil d'Etat) chargée de résoudre les conflits entre particuliers et Etat mettant en cause un acte ou une décision de l'administration.

Statistiques jurisprudentielles

| Jugements relatifs aux PPR rendus depuis 1998 | | | | | | | |
|---|------|------|---------------|--------|-----------------------|----------------|------------|
| Source : prim.net | | | | | | | |
| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | - |
| <i>1^{ère} instance : tribunal administratif</i> | | | | | | | |
| 5 | 4 | 10 | 21 | 29 | 24 | 44 | 137 |
| <i>2^{nde} instance : cour administrative d'appel</i> | | | | | | | |
| - | - | 2 | 4 | 2 | 13 | 5 | 26 |
| <i>Décisions et avis rendus en Conseil d'Etat</i> | | | | | | | |
| 2 dont 1 en cassation | - | - | 2 dont 1 avis | 1 avis | 2 dont 1 en cassation | 1 en cassation | 8 |
| | | | | | | | 171 |

Annulations de PPR

Sur 171 décisions, seulement **21 PPR ont été effectivement annulés** en raison :

⟨ d'un zonage illégal :

> classement sur-estimé :

le PPR classe en rouge (submersion ≥ 1m) des terrains dont la submersion n'est que de 60 cm (TA Nice, 27 juin 2000, commune de Mandelieu-la-Napoule et autres c/ préfet des Alpes Maritimes) ;

une zone est classée en rouge alors que située à une altitude supérieure à la cote d'inondation (TA Pau, 5 février 2004, M. Mme Pasbecq).

> classement sous-estimé :

une partie de la zone de grand écoulement des crues est exclue de la zone rouge (TA Strasbourg, 15 mai 2001, commune de Rettel c/ préfet de Moselle) ;

idem pour des lit majeur d'un cours d'eau (TA Nice, 27 juin 2000, précité) ;

idem pour des terrains en bordure de rivière classés seulement en bleu et des terrains situés à un niveau topographique inférieur au niveau de crue (TA Lille, 23 avril 2001, Mme Vandroy et autres c/ préfet du Pas-de-Calais).

⟨ d'une procédure irrégulière (vice de forme) :

non respect des formalités d'ouverture de l'enquête publique (TA St Denis de la Réunion, 3 mai 2000, Cne de St Paul, assoc. Action Ouest et autres c/ préfet de la Réunion) ;

*les documents présentés à l'enquête publique doivent être complets (Conseil d'Etat, 22 juin 2001, Association des professionnels de la zone portuaire) ;
absence d'avis obligatoire (TA St Denis de la Réunion, 3 mai 2000, Assoc. pour la protection du plateau du Golf et autres c/ préfet de la Réunion) ;
les dispositions relatives à l'existant ne peuvent faire l'objet d'une mise en application anticipée (TA Versailles, 6 juillet 2004 : commune de Vernouillet).*

< d'un règlement illégal (vice de forme) :

*mauvaise appréciation du principe de précaution (TA Montpellier, 15 juin 2001, M. Gaillaud ; TA Caen, 6 juillet 2004, M. Jacquin de Margerie) ;
prise en compte insuffisante de phénomènes antérieurs aggravant les risques (TA Nice, 5 février 2002, Assoc « Auribeau demain » et autres c/ préfet des Alpes Maritimes ; TA Caen, 21 janvier 2003, Commune de St Michel des Andaines et autres) ;
règlement trop imprécis (TA Versailles, 20 novembre 2001, Assoc « Union Oise 95 » c/ préfet du Val d'Oise).*

Sur les 137 décisions de 1^{ère} instance, 26 on fait l'objet d'un recours en appel.

La multiplicité des requêtes a permis la construction d'une jurisprudence qui précise, entre autres, certains aspects de la procédure et du contenu des PPR. Ces apports de la jurisprudence concernent :

1. Nature du PPR

Champ d'intervention du PPR

L'article L.562-1 du code de l'Environnement définit le cadre d'intervention du PPR. Il peut réglementer « en tant que besoin » la réalisation, utilisation ou exploitation de tout type de construction, ouvrage, aménagement ou exploitation agricole, en projet ou existant, dans les zones directement et indirectement exposées à un risque. Il peut accessoirement définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

- *TA Grenoble, 31 octobre 2003, M. et Mme Méallet et autres : le juge admet que le PPR de Peisey-Nancroix (73) interdise l'occupation des bâtiments entre le 1^{er} décembre et le 31 mars pour un hameau particulièrement exposé au risque d'avalanches.*
- *TA Montpellier, 2 décembre 2004, Association de défense du Grand Agde : les mesures prescrites ou recommandées par le PPR doivent être « utiles et proportionnées » à l'égard des risques identifiés.*

PPR = document d'urbanisme

Il a été admis que le PPR est un document d'urbanisme au titre de l'ancien article L.121-10 du code de l'Urbanisme dont la philosophie est reprise à l'article L.121-1 du même code.

CE, 3 décembre 2001, SCI 2 et 4 rue de la poissonnerie et autres

En tant que tel, les dispositions de l'article **R.600-1** du code de l'Urbanisme (notification préalable en cas de recours) de l'article **L.600-2** du même code s'appliquent aux PPR.

_ Le PPR est considéré comme un document d'urbanisme alors qu'il relève de dispositions inscrites au code de l'Environnement.

PPR = servitude d'utilité publique

L'article L.562-4 du code de l'Environnement stipule que *« le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique »* ; il doit, à ce titre, être annexé au POS. En tant que tel, le PPR ne pourra ouvrir droit à indemnisation qu'en cas de préjudice anormal et spécial.

_ Si les servitudes d'utilité publique ne sont pas directement indemnisables, le PPR est un dispositif qui s'inscrit dans le cadre, plus global, de l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

Procédures antérieures

Afin d'assurer la continuité des PPR avec les anciennes procédures de prévention des risques (périmètres R.111-3, PSS, PER, PZSIF), le décret d'application du 5 octobre 1995 prévoient que toutes ces procédures en cours d'élaboration au 2 février 1995 soient considérées comme des projets de PPR et soumis à sa procédure d'élaboration.

2. Procédure d'élaboration

Arrêté de prescription



Projet de PPR



Enquête publique, consultations
(avis).



Modification éventuelle du projet



Arrêté d'approbation



Annexion au POS/PLU

Le préfet décide du périmètre d'étude qui peut concerner le territoire de plusieurs communes, d'une commune ou d'une partie de commune pour les risques très localisés
CE, 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine de Montpellier
TA Montpellier, 29 avril 2004, M. Aubanel et autres
TA Marseille, 3 octobre 2002, Mme Kherbache et autres

L'approbation des PPR est soumise à la procédure d'enquête publique de droit commun régie par les articles R.11-4 à R.11-14 du code de l'Expropriation pour cause d'utilité publique qui précise les modalités de la procédure.

Le PPR est obligatoirement accompagné de l'avis des conseils municipaux concernés .

En fonction des risques traités par le PPR, le PPR devra recueillir l'avis des Conseils Général et Régional (*TA Bordeaux, 11 décembre 2003, Association de défense et de promotion de Pyla-sur-Mer et autres c/ préfet de Gironde*) ou de la DDAF (*CAA Nantes, 29 décembre 2000, M. Millet*).

Le PPR peut être entièrement révisé ou partiellement modifié selon la même procédure que pour l'élaboration (*TA Toulouse, 20 mars 2002, Association pour la protection de Reynies contre les inondations c/ préfet de Tarn et Garonne*).

Le projet de PPR peut également être modifié suite à l'enquête publique si l'économie générale du document n'est pas bouleversée et si cela fait suite à des observations recueillies lors de l'enquête (*TA Melun, 12 février 2004, commune de Jointville-le-Pont et autres c/ préfet du Val de Marne*).

Le préfet n'est pas tenu de se conformer aux avis recueillis ni même de reprendre dans l'arrêté les réserves émises par le commissaire-enquêteur (*TA Montpellier, 29 avril 2004, M. Aubanel et autres*).

Si un PPR est réalisé sur l'emprise de plusieurs départements, l'approbation sera prise par arrêté interpréfectoral (*TA Montpellier, 15 juin 2001, M. Gaillaud*).

Une fois approuvé, le PPR vaut servitude d'utilité publique et doit, à ce titre, être annexé au POS/PLU.

Procédure d'urgence
=
Application anticipée

Elle rend immédiatement opposable les prescriptions concernant les projets futurs.

L'objectif poursuivi est évidemment de **ne pas aggraver les risques et de ne pas en créer de nouveaux par l'implantation irréversible de nouvelles constructions** en zone considérée comme exposée.

3. Contestation du zonage et du règlement

Le juge reconnaît la contrainte cartographique (il existe un décalage incompressible entre l'échelle du bassin de risque et la parcelle) et n'exerce qu'un contrôle restreint du zonage.

En règle générale, les PPR ne prennent **pas en compte les aménagements et ouvrages projetés** par la commune pour diminuer le risque. En effet, rien n'assure que les projets seront bien réalisés et entretenus.

TA Montpellier, 10 juin 2004, commune de Narbonne

TA Montpellier, 29 avril 2004, M. Thomas

Par contre, le PPR est tenu de considérer les **aménagements et ouvrages existants**.

TA Marseille, 2 juillet 2004, M. Bertrand

Le PPR peut autoriser la reconstruction après sinistre. Le juge a admis cette possibilité afin de concilier les restrictions de constructibilité avec les nécessités économiques.

TA Melun, 1^{er} avril 2004, Cne de Sucy-en-Brie et société SEMAES c/ préfet du Val de Marne

TA Melun, 21 octobre 2002, Assoc. interdépartementale de défense de l'environnement c/ préfet de Val de Marne

4. Suprématie du PPR

Le PPR est le seul document d'urbanisme pouvant imposer des **mesures de construction** dont l'application est de la responsabilité du maître d'ouvrage qui s'engage à les respecter lors du dépôt éventuel d'une de permis de construire.

Le PPR n'est **opposable aux tiers qu'une fois approuvé**.

Un permis de construire ne peut être refusé au motif que le projet méconnaît les dispositions du projet de PPR (CAA Marseille, 16 juin 1998, SCI La Crestarella ; CAA Nancy, 10 avril 2003, Société d'aménagement des coteaux de St Blaine ; CAA Nancy, 26 juin 2003, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement).

Par contre, l'autorité délivrant les autorisations de construire peut légalement invoquer la présence de risques figurant dans les études du projet de PPR en se fondant sur l'article R.111-2 du code de l'Urbanisme.

TA Nice, 26 juin 2003, préfet des Alpes Maritimes

TA Nice, 26 juin 2003, préfet des Alpes Maritimes

CAA Lyon, 27 juillet 2004, commune de Cebezat

En zone rouge, a priori, le juge et le maire sont contraints de s'opposer à toute autorisation de construire (CAA Nantes, 28 mai 2002, commune de Chateaudun).

Le maire (ou le préfet) ne peut opposer son refus à un projet situé en zone bleue, identifiant un aléa faible ou modéré au PPR approuvé (TA Bastia, 26 mai 2004, SCI Apa c/ préfet de Corse du Sud ; TA Marseille, 10 juin 2004, préfet des Hautes Alpes) ou dans une zone réputée non inondable (TA Pau, 22 janvier 2001, préfet des Pyrénées Atlantiques).

La délivrance ou le refus de permis de construire pourra être annulé s'il est fondé sur un classement erroné au PPR ou au POS/PLU.

CAA Bordeaux, 19 juillet 1999, Mme Olivan