



Association des Maires, des Adjointes
et de l'Intercommunalité des Pyrénées-Orientales



GUIDE D'AIDE A LA DECISION SUR LES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME EN ZONE INONDABLE AU REGARD DU PGRI

GUIDE ELABORÉ PAR



| DROIT PUBLIC

| DROIT DE L'URBANISME

| DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



SOMMAIRE

▶ Introduction.....	3
▶ Qu'est-ce que le PGRI ?.....	4
▶ Le PGRI est-il opposable ? (Oui, mais...).....	8
▶ Comment instruire les autorisations d'occupation du sol sur un terrain soumis à un aléa d'inondation ?.....	9
• L'appréciation du risque pour un projet.....	9
• Les éléments concrets à prendre en compte.....	13
• La formalisation des décisions.....	16
▶ Quelles sont les responsabilités encourues.....	17
• La responsabilité administrative de la commune.....	17
• La responsabilité pénale du maire.....	19
▶ Annexes.....	21

INTRODUCTION

Depuis la communication par le préfet des Pyrénées Orientales aux communes, en juillet 2019, de cartes d'aléa issues de la Directive Inondation, le contexte d'instruction des autorisations d'urbanisme en zone inondable est devenu plus trouble, plus incertain et plonge les élus dans la perplexité quant aux responsabilités qui pèsent sur eux lorsqu'ils délivrent ou refusent des autorisations d'urbanisme relatives à un projet soumis au risque inondation.

Les maires des communes concernées par ces cartes rencontrent de réelles difficultés d'appréciation des situations qui leur sont soumises et voient de plus en plus leurs décisions contestées par le préfet.

Beaucoup de maires perçoivent la position actuelle des services de l'Etat comme un revirement, en raison du fait que les documents d'urbanisme communaux ont bien souvent été élaborés en tenant compte du risque d'inondation tel qu'il était connu et cartographié dans les plans de prévention des risques Inondation (PPRI). De sorte qu'il n'y avait pas lieu, selon eux, de revenir sur les options d'urbanisme arrêtées : secteurs constructibles et secteurs inconstructibles.

Aujourd'hui, il arrive que des terrains constructibles, tant au titre du document d'urbanisme que du PPRI, inclus dans des opérations d'aménagement ou formant des espaces non bâtis (« dents creuses ») au sein de l'espace urbanisé, fassent l'objet d'avis défavorables des services de l'Etat consultés à l'occasion de demandes d'autorisations d'urbanisme, au motif du « nouveau » risque inondation auquel est soumis le projet. De tels avis peuvent conduire à regarder lesdits terrains comme devenus « inconstructibles », ce qui ne va pas sans difficulté d'explications à apporter aux propriétaires concernés.

En réalité, la position préfectorale traduit une ligne nationale, sous l'influence du droit européen, tendant à voir réduire progressivement l'artificialisation des sols, qui génère des conséquences hydrauliques importantes et accroît le risque d'inondation auquel s'exposent certains territoires. C'est dans ce contexte qu'est intervenu le Plan de Gestion des Risques Inondation (PGRI). A l'échelle départementale, les services de l'Etat ont tenté d'affiner la connaissance du phénomène d'inondation sur les territoires, à la fois par risque de surverse (débordement des cours d'eau) et par ruissellement (pluvial). C'est cette démarche qui a donné lieu au « porter à connaissance » des cartes de 2019.

Le présent guide a été imaginé et conçu pour répondre aux questions que les maires se posent au moment de statuer sur une demande d'autorisation portant sur un projet situé en zone inondable.

Il rappellera d'abord le contexte juridique qui doit présider à l'élaboration de la décision administrative, et dispensera ensuite des conseils pratiques en fonction des différentes situations pouvant se présenter.

QU'EST-CE QUE LE PGRI ?

Le PGRI « Rhône Méditerranée » a été adopté le 7 décembre 2015 par le Préfet Coordonnateur de Bassin pour la période 2016-2021.

Il s'agit d'un document d'objectifs qui s'inscrit dans une démarche stratégique de prévention et de gestion du risque inondation et de ses conséquences sur les territoires.

Cette démarche est d'abord une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (appelée « SNGRI ») adoptée par l'Etat pour transposer la Directive Inondation du droit européen et qui a pour ambition d'afficher « *les grands enjeux et les objectifs prioritaires qui en découlent afin de protéger les personnes et les biens et de favoriser la compétitivité et l'attractivité des territoires par une meilleure prévention du risque inondation* ».

Déclinant cette stratégie nationale à l'échelle du bassin versant du Rhône et du bassin méditerranée, le PGRI doit permettre à tous les territoires concernés d'intégrer le risque inondation dans l'ensemble de leurs réflexions. Les élus de ces territoires doivent donc 1. Être informés du risque, 2. Intégrer le risque dans leurs politiques d'aménagement, 3. Travailler ensemble en croisant les regards et les compétences, 4. Mettre en place tous les procédés pour la gestion de crise et la résilience du territoire.

Selon les termes mêmes du PGRI Rhône Méditerranée, « *en encadrant et optimisant les outils actuels existants (PPRI, PAPI, plans grands fleuves, schéma directeur de la prévision des crues...), le plan de gestion recherche une vision stratégique des actions à conjuguer pour réduire les conséquences négatives des inondations à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée avec une vision priorisée pour les territoires à risque important d'inondation (TRI)* ».

Ce plan à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée vise la structuration de toutes les composantes de la gestion des risques d'inondation en mettant l'accent sur la prévention (non dégradation de la situation existante notamment par la maîtrise de l'urbanisme), la protection (action sur l'existant : réduction de l'aléa ou réduction de la vulnérabilité des enjeux), la préparation (gestion de crise, résilience, prévision et alerte).

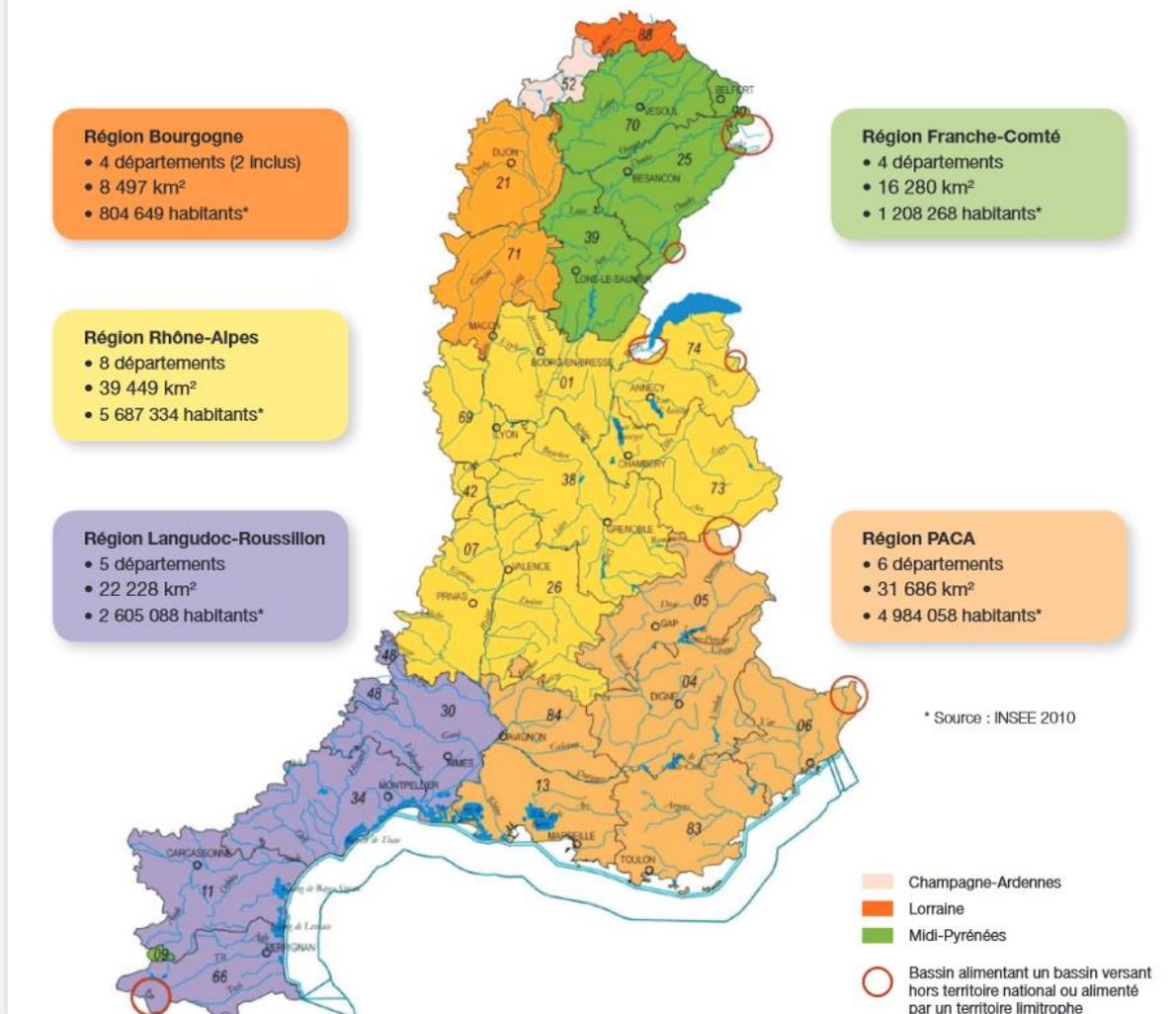
Extrait du PGRI Rhône Méditerranée



Le document comporte deux volumes accessibles sur le site internet : <https://rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion-de-leau/gestion-des-risques-dinondation-pgri/le-plan-de-gestion-des-risques-dinondation-pgri-2016-2021>.

Le premier volume prévoit les orientations communes à l'ensemble du bassin Rhône Méditerranée qui se compose comme suit : 5 régions pour 25 départements, parmi lesquels les Pyrénées Orientales.

2 Limites géographiques



Périmètre du PGRI

Le second volume identifie une proposition détaillée des objectifs pour chaque stratégie locale, et ce sur 31 Territoires à Risque Important d'inondation (TRI) identifiés, parmi lesquels le TRI « Perpignan - Saint Cyprien » :



Périmètre du TRI « Perpignan - Saint Cyprien »



Le PGRI n'est pas réglementaire, contrairement aux plans de prévention des risques naturels (PPRN). Il n'est donc pas un « super PPRi » puisqu'il n'a ni la même fonction, ni la même portée juridique.

Le PGRI impose à l'Etat, notamment, d'élaborer ou de réviser les plans de prévention des risques inondation (PPRI) qui traduiront localement et règlementairement les grandes orientations du PGRI et qui s'imposeront directement aux autorisations d'occupation des sols.

Dans l'attente de l'élaboration ou de la révision des PPRI du département (ce qui réclame un certain délai), les services de l'Etat ont souhaité actualiser l'information des communes sur les surfaces inondables. Ils ont fait établir à cet effet des cartes d'aléa (appelées cartes « Directive inondation ») que le préfet a transmis aux communes en juillet 2019 dans le cadre de ce qu'il a appelé un « porter à connaissance ».



Ces cartes peuvent être consultées commune par commune sur le site :

<https://www.pyrenees-orientales.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-eau-risques-naturels-et-technologiques/Risques-naturels-et-technologiques/Porters-a-connaissance/Le-risque-inondation/Porters-a-connaissance-2019-communes-du-departement-des-Pyrenees-Orientales>

Elles ne se confondent pas avec le PGRI puisqu'elles n'en sont pas issues. Mais leur élaboration participe au même processus de lutte contre les inondations par la connaissance des phénomènes.

La seule cartographie que comporte le PGRI est en réalité celle qui a été établie en 2014 à l'échelle des TRI, déclinée sur les 4 fleuves du département (Agly, Têt, Réart et Tech) selon 3 types de scénarii (fréquent, moyen et extrême). Ces cartes faites par cours d'eau et par scénarii identifient des hauteurs d'eau (de 0 à 0,5 m – de 0,5m à 1m – de 1m à 2m – plus de 2m).

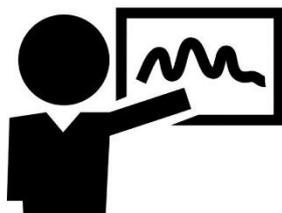


Ces cartes sont accessibles sur le site :

<https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/cartographie-des-risques-dinondations-du-tri-de-perpignan-saint-cyprien>

Les cartes d'aléa de 2019 prennent pour base les cartes du TRI avec une actualisation technique qui les fait différer quelque peu les unes des autres sur certains secteurs (voir plus bas).

Les secondes identifient des hauteurs d'eau, alors que les premières identifient des degrés d'aléa, ce qui peut expliquer les différences.



En synthèse, **pour appréhender le risque inondation**, les communes disposent :

- 1- d'un document cadre non réglementaire qui fixe des orientations et des objectifs (**le PGRI**)
- 2- des cartes pour **le TRI Perpignan St Cyprien** (élaborées en 2014)
- 3- des **cartes d'aléa élaborées en 2019** communiquées par le préfet (le « Porter à connaissance »)
- 4- **les PPRI et leur cartographie**, qui continuent à s'appliquer à la parcelle pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.

On précisera ici que le PGRI 2022-2027 est en cours d'élaboration. Il a fait l'objet d'une mise à disposition du public du 02 novembre 2018 au 2 mai 2019.



Les documents sont consultables sur le site :

<https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/inondations/pgri-2022-2027>

LE PGRI EST-IL OPPOSABLE ? (Oui, mais...)



Si le PGRI n'est pas règlementaire, **il a bien une portée normative** (c'est-à-dire qu'il constitue bien une règle juridique) mais pas toujours celle qu'on lui prête.

Le PGRI est ainsi opposable aux documents d'urbanisme tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), et en l'absence de SCOT, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Les documents de planification doivent donc être compatibles avec les orientations contenues dans le PGRI : elles ne peuvent les ignorer et doivent concourir à leur mise en œuvre.



Exemple :

Les PLU doivent respecter l'orientation 1.6 du PGRI qui prévoit, pour des communes disposant de secteurs situés hors zone inondable, une interdiction d'urbaniser les parties inondables de cette commune. Ainsi, un PLU qui prévoirait une zone à urbaniser (AU) dans un secteur inondable, alors qu'elle dispose par ailleurs de secteur non exposé au risque inondation, serait illégal pour « incompatibilité » avec le PGRI. Il est également directement opposable aux autorisations et déclarations au titre de la « Loi sur l'eau » ainsi qu'aux autorisations délivrées au titre des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

En revanche, le PGRI n'a pas d'opposabilité directe aux autorisations d'occupation des sols (permis de construire, permis d'aménager, déclarations préalables...). Ceci est prévu tant par le code de l'environnement que par le PGRI lui-même (volume 1, page 11). Et logiquement, cela a été reconnu en jurisprudence.



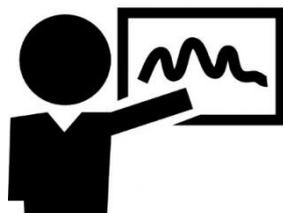
Cela signifie notamment que **les maires ne peuvent pas refuser une autorisation d'urbanisme sur la base directe des orientations du PGRI**, alors qu'ils peuvent le faire par exemple sur la base des dispositions du PPRI, qui lui s'applique directement.

De plus, les cartes du « porter à connaissance » effectué par le préfet concernant l'aléa inondation n'ont qu'une **valeur informative**. Elles sont dépourvues de valeur règlementaire et n'entraînent donc la formation d'aucune règle de droit nouvelle.

L'absence d'opposabilité directe aux demandes d'autorisation d'occupation des sols ne doit toutefois pas conduire à la conclusion que le PGRI ou les cartes d'aléa peuvent être totalement ignorés en pareille matière. En effet, l'instruction des autorisations d'urbanisme doit se faire en appliquant l'article R.111-2 du code de l'urbanisme qui prévoit :



« 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. »



En synthèse, le maire doit donc **apprécier**, au regard des informations dont il dispose, si le projet est susceptible de faire peser un risque pour la sécurité publique, tant pour les occupants des futures constructions que pour les tiers.

COMMENT INSTRUIRE LES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU SOL SUR UN TERRAIN SOUMIS A UN ALEA D'INONDATION ?

L'instruction des demandes de permis de construire, de permis d'aménager ou des déclarations préalables dans le contexte actuel des cartes d'aléa inondation portées à la connaissance des communes par le préfet oblige à approfondir l'examen des situations particulières pour l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

Dès lors, outre le respect des règles du PLU et des prescriptions du plan de prévention des risques, d'autres éléments doivent être pris en considération pour parvenir à une décision qui peut être :

- soit l'octroi du permis,
- soit l'octroi assorti de prescriptions spéciales,
- soit le refus.

La prise en compte de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme pour instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme nécessite de bien connaître la mécanique juridique de l'appréciation du risque, telle que dégagée peu à peu par les juges, avant d'envisager des éléments concrets à prendre en compte.

L'appréciation du risque pour un projet

La jurisprudence prise en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme a établi que l'appréciation de l'autorité compétente, de même que le contrôle du juge, doivent se faire **de façon circonstanciée**, au regard tant de la situation du projet que de sa nature et/ou ses caractéristiques.



Selon une décision importante prise en matière de submersion marine, « *il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, en l'état des données scientifiques disponibles, ce risque de submersion en prenant en compte notamment la situation de la zone du projet au regard du niveau de la mer, sa situation à l'arrière d'un ouvrage de défense contre la mer, le cas échéant, le risque de rupture ou de submersion de cet ouvrage en tenant compte notamment de son état, de sa solidité et des précédents connus de rupture ou de submersion* » (CE, 23 mars 2016, n°390853).

Les juridictions retiennent les mêmes critères concernant le risque d'inondation par cours d'eau.

Par cette méthodologie, le juge invite donc les autorités compétentes pour prendre les décisions sur les demandes de permis :

- à examiner les données scientifiques disponibles concernant le risque en cause,
- à prendre en compte notamment la situation de la zone du projet au regard de l'origine du risque inondation (niveau de la mer, éloignement par rapport à un fleuve...),
- à identifier sa situation à l'arrière d'un ouvrage de défense (digue...),

- à tenir compte du risque de rupture ou de submersion de cet ouvrage en fonction des éléments connus concernant son état, sa solidité et ses précédentes ruptures ou submersions.

En fonction de ces éléments et de la conception du projet, des pistes peuvent se dégager pour prendre la décision.

Il est également important que l'analyse se positionne dans une perspective globale. En effet, le risque peut provenir de plusieurs facteurs conjugués.

Ainsi, le maire doit tenir compte de l'effet cumulé des différents risques et nuisances auxquels serait exposée la construction projetée (en particulier pour de l'habitation), même s'ils ne sont pas directement liés entre eux.

Par ailleurs, la décision à prendre procède d'**une démarche graduelle**.

1^{ER} STADE DE LA DEMARCHE :

La mise en œuvre de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme à l'occasion de l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme impose dans un premier temps à l'autorité compétente (le maire) d'identifier un risque pesant sur le projet ou que le projet ferait peser sur les tiers (biens et personnes).

Les questions à se poser sont : « Y a-t-il un risque ? Quelle en est la cause (incendie, inondation, mouvement de terrain, circulation publique, explosion...) ? »

Le risque doit ensuite être caractérisé, **c'est-à-dire être qualifié selon ses caractéristiques propres : faible, moyen, grave, cumulé...** Pour cela, il faut connaître le niveau d'aléa et le mettre en perspective avec les enjeux présents dans le secteur du projet.

2^e STADE DE LA DEMARCHE :

L'autorité compétente (le maire) doit identifier les éléments techniques susceptibles de neutraliser le risque. Cette phase peut nécessiter le recours à une tierce expertise. Ces éléments techniques émanent le plus souvent des avis rendus par les services extérieurs consultés.

Ils donnent alors lieu à des prescriptions inscrites dans l'arrêté de permis qui conditionnent la bonne mise en œuvre de l'autorisation au regard du risque.



Exemple :

Il peut s'agir, par exemple, d'imposer des hauteurs de plancher pour la partie habitable, de l'aménagement de zones « refuge », du réaménagement d'un accès, de la mise en sécurité d'installations sensibles tels que disjoncteurs ou autres...

L'objectif est de s'assurer que les biens et les personnes ne sont pas mis en danger par le projet en cause.



Il faut néanmoins préciser que **les prescriptions, pour être légales, ne doivent pas remettre en cause l'économie générale du projet.**

Ce n'est que si aucune prescription technique n'est susceptible de neutraliser ce risque auquel demeure soumis le projet que le permis doit alors être refusé.

Les juges ont retenu un **cas particulier lorsque le territoire est couvert par un PPRI récent**. Dans ce cas, si la connaissance du risque n'a pas évolué défavorablement depuis l'entrée en vigueur de ce PPR, **le maire peut s'en tenir à vérifier le respect par le projet des prescriptions du PPRI**. Il lui faut néanmoins s'assurer que les dispositions du PPRI sont bien de nature à écarter l'exposition du projet au risque : ce n'est pas automatique. Si tel n'est pas le cas, le maire peut, dans ce cas, compléter les dispositions du PPRI par des prescriptions spéciales dans son arrêté.

Ici, c'est la question de l'actualisation de la connaissance du risque qui est posée. Comme les connaissances scientifiques sur le risque inondation doivent être prises en compte, toute connaissance nouvelle viendra influencer l'appréciation à porter sur l'exposition du projet au risque. C'est notamment à ce titre que les cartes d'aléa du « porter à connaissance » de 2019 peuvent jouer un rôle défavorable si elles font apparaître une aggravation du risque auquel un secteur est soumis.

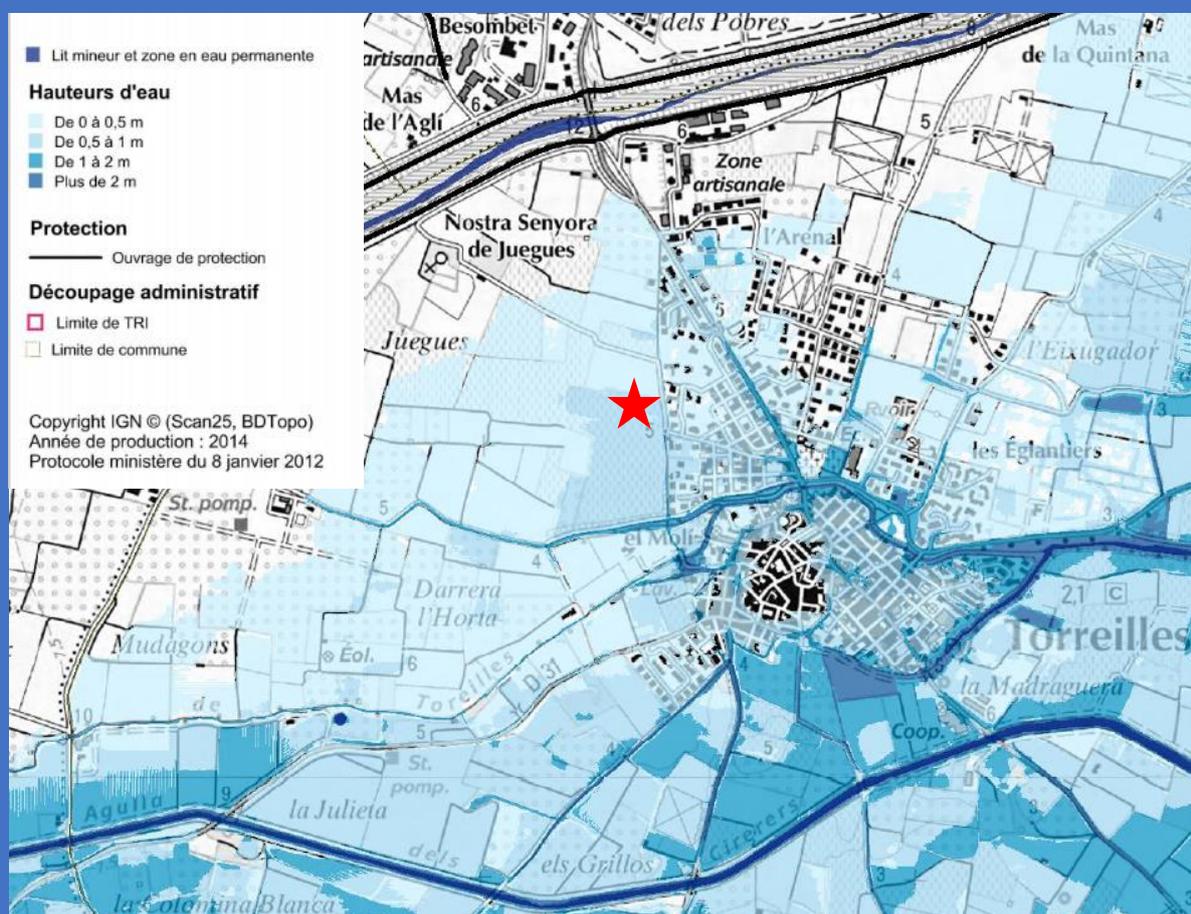
Dans ce cas, le seul contrôle du respect du règlement du PPRI ne suffira pas.



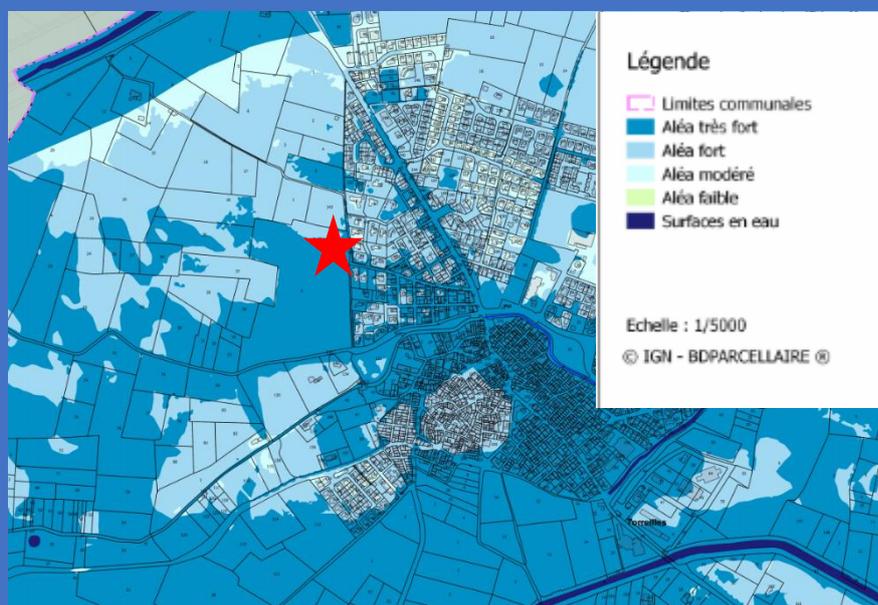
Exemple :

Nous identifierons un terrain (★) sur le territoire de Torreilles et observerons les informations sur le risque inondation dont on dispose à son sujet.

Voici la carte du TRI (scénario moyen) élaborée en 2014 :



Voici la carte d'aléa 2019 :

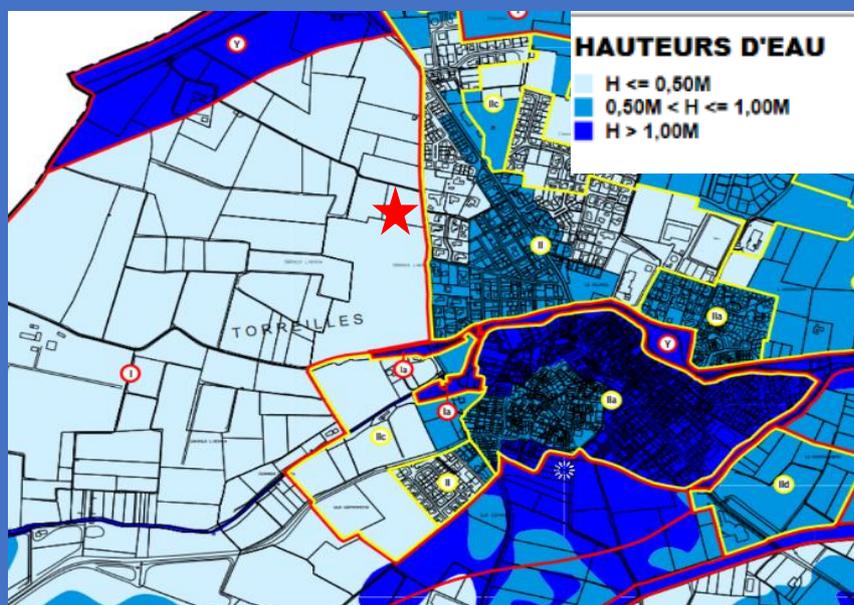


A la comparaison de ces deux cartes, on observe d'abord que la partie bleu foncé sur la seconde carte (qui correspond à un « aléa très fort ») s'étend sur une superficie de la commune bien supérieure à celle identifiée sur la première carte comme soumise à des hauteurs d'eau de 0,5m à 1m.

Et on relève ensuite que sur la première carte (2014), le terrain est soumis à des hauteurs d'eau comprises entre 0,5m et 1m, alors que sur la seconde (2019), il est situé en zone d'aléa « très fort » qui correspond (selon le document du préfet

accompagnant le porter à connaissance) à « une hauteur d'eau supérieure ou égale à 1m ou, pour l'aléa fluvial à une vitesse supérieure ou égale à 0,5m/s ».

Pourtant, ce même terrain était identifié sur la carte du PPRI (en 2009) comme soumis à des hauteurs d'eau inférieures à 0,5m :



Bien que l'interrogation sur une telle évolution pour un même terrain en l'espace de dix ans soit légitime, l'évolution de la connaissance du risque (qui doit naturellement prioriser les données les plus récentes) conduit à considérer que la situation de cette propriété s'est aggravée en matière de risque d'inondation.

Le maire devra tenir compte de cette évolution défavorable pour se prononcer sur une demande d'autorisation d'urbanisme la concernant. En pareil cas, il ne pourra pas se limiter à contrôler le respect des prescriptions du PPRI.

Si les éléments cartographiques ne peuvent être ignorés ou sous-estimés par le maire lors de la prise de décision, ils pourront toutefois être mis en perspective avec d'autres éléments de connaissance du risque (des études plus fines ou plus récentes réalisées à la parcelle ou sur un quartier, des travaux hydrauliques intervenus depuis, par exemple) et avec la configuration particulière du terrain ainsi que les caractéristiques propres du projet.

Le maire dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation sur chaque projet, et c'est peut-être là que réside toute la difficulté. Car contrairement à l'application du PPRI, il ne s'agit pas de mettre en œuvre « mécaniquement » des règles métriques ou précises préexistantes en visant une disposition du document (ex : plancher à TN+0.20, perméabilité des clôtures à 80%, piscines interdites...etc).



Il s'agit de porter une *appréciation concrète* sur le risque encouru, en fonction d'un ensemble de paramètres, sans forcément disposer d'une compétence technique spécifique en matière hydraulique.

Et la nature du projet a, en outre, son importance. Soumis à un même degré d'aléa, le maire ne pourra vraisemblablement pas prendre la même décision selon que le projet en cause porte sur un abri de jardin, une maison individuelle, un bâtiment collectif de plusieurs logements, un commerce, un entrepôt, un changement de destination, une maison de retraite, un lotissement de 40 lots ou une caserne de pompiers. Chacun de ces projets porte en lui des problématiques propres par rapport au risque d'inondation.



Exemple :

Une maison de retraite est occupée par des publics fragiles qu'il est difficile d'évacuer en cas d'événement exceptionnel. Un entrepôt peut stocker des matières dangereuses qui peuvent se répandre ou réagir au contact de l'eau. Une caserne de pompiers participe à la gestion de crise et ne saurait être rendue inefficace en cas de crue. Une maison individuelle éloignée des premiers quartiers mobilise plus de personnels de secours. Un lotissement de 40 lots exposera à terme un nombre nouveau et important de personnes à une possible évacuation...etc



Afin d'illustrer comment les juges appréhendent ces diverses situations, vous trouverez en annexe du présent guide plusieurs décisions rendues par les juges administratifs sur des projets divers autorisés dans les Pyrénées-Orientales.

EN CONCLUSION :

Relevant de l'appréciation personnelle du maire (qui peut d'ailleurs être nourrie par des avis rendus par les services extérieurs qu'il est toujours possible de consulter), **chaque décision porte en elle une part de discussion, une marge d'erreur et donc d'incertitude juridique qui fait peser sur les maires une lourde responsabilité quant à la décision prise, quel qu'en soit le sens** (délivrance de l'autorisation ou refus).

Cette appréciation est contrôlée par le juge à l'occasion d'un recours contre la décision prise, recours éventuellement initié par le préfet à l'issue du contrôle de légalité.

Chaque dossier, une fois soumis au juge, peut connaître un sort différent selon ce qui le compose.

Les éléments concrets à prendre en compte

Eu égard aux retours jurisprudentiels dont nous disposons à ce jour, nous pouvons identifier plusieurs de ces éléments qu'il vous faut désormais examiner et qui peuvent vous servir à motiver votre décision, quel qu'en soit le sens (autorisation ou refus).

Au regard du risque connu, et dans le cadre de l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, l'analyse doit porter d'abord sur le terrain, et ensuite sur le projet proprement dit.



Voici un ensemble de questions qu'il est conseillé au maire (et à son service instructeur) de se poser avant de statuer sur une demande.

Concernant le terrain	Si la commune est couverte par un PPRI	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dans quelle zone se situe le terrain dans le PPRI ? quelles sont les prescriptions applicables ? ✓ Le PPRI est-il antérieur ou postérieur à la doctrine « Languedoc Roussillon » de 2012 sur les risques « cours d'eau » et « littoraux » ? ✓ Quelles sont les hauteurs d'eau identifiées au PPR auxquelles est soumis le terrain ? ✓ Quelles sont les vitesses d'eau identifiées au PPR auxquelles est soumis le terrain ? 	
	Situation du terrain par rapport aux cartes d'aléa (porter à connaissance du 11 juillet 2019 et cartes du TRI)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hauteurs d'eau ? ✓ Vitesse d'eau ? ✓ Cinétique lente ou rapide ? 	
	Détermination de l'évolution du risque connu	Y a-t-il eu aggravation de l'aléa entre les cartes du PPRI et les cartes d'aléa ?	
	Nature de l'urbanisation	Quelle est la situation du terrain par rapport à l'urbanisation existante ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zone urbanisée : <ul style="list-style-type: none"> • dent creuse ? • zone déjà densément urbanisée ? • zone faiblement urbanisée ? ✓ zone non urbanisée ?
	Qualité de la desserte du terrain	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quel est le nombre et la configuration des voies d'accès au terrain ? ✓ Largeur ? ✓ Nombre de voies de circulation ? ✓ Conditions d'accès ? ✓ Les voies sont-elles situées au-dessous ou au-dessus de la cote de référence des eaux dans le secteur ? 	
		Sont-elles identifiées comme pouvant être inondables en cas d'évènement pluvieux ?	Y a-t-il des précédents permettant d'en connaître l'état d'inondabilité ?
	Existence d'un ouvrage de protection	Quelle est la situation du terrain par rapport à un ouvrage de protection, type digue ?	Situation et distance Séparation de l'ouvrage par une zone urbanisée ou par un obstacle naturel ?
		A-t-on connaissance d'une fragilité de cet ouvrage ? (précédente rupture – date – intensité des conséquences ?)	

		Des travaux ont-ils été réalisés sur cet ouvrage ?	Si oui : • date ? • nature des travaux ? • budget ? • sécurisation ?
		Y a-t-il eu des travaux de nature hydraulique en amont sur le secteur ou le bassin versant considéré ?	Si oui, • date ? • nature ?
		Connait-on le délai nécessaire à l'eau, en cas de rupture d'une digue, pour arriver sur le terrain ?	Si oui, ce délai est-il compatible avec une évacuation ?
Concernant le projet	Existence d'une autorisation loi sur l'eau	Le projet a-t-il été soumis à une procédure « Loi sur l'eau » ?	Si oui, a-t-elle été délivrée postérieurement à 2015, soit en compatibilité avec les objectifs du PGRI ?
	Existence d'une étude hydraulique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le projet a-t-il fait l'objet d'une étude hydraulique restituée dans une note ? ✓ L'aléa inondation a-t-il été pris en compte dans cette étude ? ✓ Quelles en sont les conclusions du point de vue du risque inondation ? ✓ La note a-t-elle été versée au dossier de demande de permis ? 	
	Existence de précédentes autorisations d'urbanisme	Le projet s'intègre-t-il dans le cadre d'une opération d'aménagement autorisée (type lotissement ou ZAC) ?	Si oui, l'opération d'aménagement est-elle ancienne ou récente par rapport à la demande ?
		L'opération d'aménagement a-t-elle fait l'objet d'une autorisation ou déclaration loi sur l'eau postérieure à 2016 ?	
	Nature et Caractéristiques du Projet	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le projet connaît-il des pentes favorables/défavorables pour l'écoulement des eaux ? ✓ Le projet prévoit-il une altimétrie du premier plancher habitable compatible avec les hauteurs d'eau connues pour le secteur ? (la hauteur de plancher est-elle supérieure à la cote de référence révélée par le nouvelles cartes ?). ✓ Le projet prévoit-il une pièce refuge ? 	
		Le projet prévoit-il une densité à la parcelle permettant de considérer une bonne transparence hydraulique ?	<ul style="list-style-type: none"> • CES • Perméabilité des clôtures • Coefficient d'imperméabilisation : partie non bâties conservées en pleine terre
		Le projet prévoit-il des remblais ou des mouvements de terre ?	
Le projet prévoit-il un sous-sol ?			
	Le projet prévoit-il un puits sec sur la parcelle ?		

	La configuration des réseaux/raccordements permet-elle le maintien de leur caractère opérationnel en cas d'inondation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est l'état des réseaux dans le secteur ? • Le dimensionnement du réseau pluvial est-il suffisant ou présente-t-il des particularités favorables (surdimensionnement par exemple) ?
	Le projet prévoit-il et précise-t-il des matériaux résistants à l'eau ?	

L'application de cette méthodologie permet de distinguer les différentes situations rencontrées, ce qui permet incidemment de les hiérarchiser par rapport au risque.



Exemple :

On comprend aisément qu'un projet de nouveau lotissement, non soumis à la loi sur l'eau, dont les accès sont difficiles et qui prévoit une forte densité de construction sans prise en compte spécifique du risque inondation ne se positionne pas bien sur l'échelle du risque.

A l'inverse, un projet de construction de maison individuelle de faible emprise au sol sur un terrain nu, dans un quartier déjà très urbanisé, prévoyant un premier plancher habitable au-dessus de la dernière cote connue pour les plus hautes eaux sera plus facile à autoriser, éventuellement en l'assortissant de prescriptions (que la méthodologie exposée permet également de mieux identifier).

Afin de disposer du plus grand nombre d'informations possibles, il semble opportun de **sensibiliser en amont les pétitionnaires** à la situation de leur projet au regard du risque, de façon à ce qu'ils fournissent à l'appui de leur demande les éléments nécessaires pour répondre à cette grille d'analyse.

D'une manière générale, un dialogue plus étroit devra se faire jour avec les porteurs de projets sur la thématique du risque inondation pour parvenir à une meilleure sécurisation de l'urbanisation à venir.

La formalisation des décisions



L'appréciation à porter sur le projet peut conduire le maire à prendre une décision de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable. En pareil cas, la décision doit être **formellement motivée**.

La décision doit lister et rendre explicite **l'intégralité des considérations de fait et de droit qui conduisent à la décision négative**. La formalisation de cette motivation est une condition de la légalité de la décision prise (à défaut, en cas de recours, le juge pourra l'annuler pour « vice de forme »).

Lorsque le maire décide, non pas de refuser, mais **d'assortir de prescriptions spéciales** la décision autorisant le projet, **il doit également motiver formellement sa décision**. Il faut donc là aussi rendre explicites les raisons qui l'ont poussé à émettre ces prescriptions.

Pour être légale, la motivation de la décision doit refléter l'appréciation personnelle du maire ; elle ne doit pas se borner à restituer textuellement, par exemple, l'avis du service des risques

car cet avis est seulement facultatif (sauf si le terrain est situé dans un plan des surfaces submersibles « PSS »).

Lorsque le maire décide enfin de délivrer l'autorisation sans prescription, aucune règle juridique ne l'oblige à motiver sa décision. Il peut cependant se révéler opportun, dans le contexte que l'on connaît, de formaliser le raisonnement tenu. Cela permet tout d'abord au pétitionnaire de prendre conscience de la situation de son projet. Cela peut également servir en cas de recours à établir d'une part que le risque a bien été pris en compte par le maire et d'autre part l'ensemble des éléments que celui-ci a pris en considération pour aboutir à sa décision.

QUELLES SONT RESPONSABILITES ENCOURUES ?

On l'a vu, l'appréciation du maire va conditionner la légalité de la décision qu'il prendra, et le juge contrôlera cette appréciation en cas de contentieux.

L'erreur d'appréciation peut conduire à deux types de responsabilités : la responsabilité administrative de la commune et la responsabilité pénale du maire.

La responsabilité administrative de la commune

La responsabilité de la commune est encourue lorsque le maire prend une décision qui se révèle illégale.

Il se peut que le maire refuse un permis et que le juge sanctionne ce refus au motif que le risque n'était pas suffisamment caractérisé.



TA Marseille, 21 novembre 2013, n°1300772 :

« Considérant qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : " Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont

de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques " ;

Considérant que la commune fait valoir, en défense, que le terrain d'assiette du projet de la requérante est affecté d'un risque fort d'inondation en ce qu'il se trouve situé immédiatement à l'arrière d'ouvrages d'endiguement ; que ce risque a justifié le classement de la parcelle de M. A en zone RH dans le cadre du projet de plan de prévention des risques inondation, c'est-à-dire en zone d'aléa fort où sont interdites toutes constructions nouvelles, l'aléa étant plus fort que l'inondation naturelle en cas de défaillance des ouvrages d'endiguement ; que, toutefois, il ne ressort pas clairement des pièces du dossier qu'un tel classement s'impose et que cette zone ne puisse pas être classée en aléa moyen et en zone constructible avec des prescriptions particulières ; que le permis de construire en cause comporte de telles prescriptions par la création d'un vide sanitaire d'une hauteur de un mètre ; qu'en outre, la commune de ... n'apporte aucun élément de nature à mettre en doute la solidité de l'ouvrage qui protège le secteur considéré et le garantit contre toute inondation, et n'établit pas, ni même n'allègue, que ledit secteur aurait été submergé tant antérieurement que postérieurement à la réalisation de cet ouvrage de protection ;

Considérant, dès lors, qu'en se bornant à se référer au zonage réalisé par le projet de plan de prévention des risques inondation, la commune n'apporte pas la preuve de la réalité du risque qu'elle invoque, lequel revêt un caractère purement hypothétique ; qu'il en résulte que la décision par laquelle le maire de la commune de ... a refusé de délivrer un permis de construire à M. A est entachée d'erreur d'appréciation et doit être annulée »

Il se peut aussi qu'à l'inverse le maire délivre une autorisation que le juge estime illégale pour avoir sous-estimé le risque auquel le projet est soumis.



CAA Marseille, 11 mars 2021, n°19MA04165 :

« il ressort de pré-rapport établi par l'expert désigné par le président du tribunal de grande instance de Draguignan, qu'il existe un risque important d'inondation sur la propriété des requérants, du fait de l'inadaptation des ouvrages de recueil des eaux de ruissellement des terrains situés en amont du chemin de Saint-Lazare. L'expert souligne que lors de gros orages, les eaux de ruissellement s'écoulent des collines environnantes, débordent sur le chemin communal de Saint-Lazare, et envahissent le terrain des consorts H... I..., et que même si l'entretien des canaux était fait régulièrement, ils n'ont pas la capacité nécessaire pour absorber le débit des eaux de ruissellement en cas de fortes pluies. Si cette expertise a été réalisée en 1999, il ne ressort pas des pièces du dossier que la situation ait changé depuis. Si le projet de lotissement prévoit un bassin de rétention de 60 m³, et que chaque lot disposera lui-même d'un bassin de rétention sous la forme d'une noue, le permis d'aménager comporte la prescription pour le pétitionnaire de devoir fournir une étude hydrologique pour confirmer les volumes de rétention des eaux pluviales. **En délivrant un permis d'aménager pour la réalisation de dix lots destinés à l'habitation dans un vallon dont les eaux de ruissellement génèrent déjà de fortes inondations, et alors en outre que le pétitionnaire n'est pas en mesure au stade du permis d'aménager pour la réalisation de dix lots de garantir que la réalisation de son projet n'aggraverait pas ce phénomène d'inondations déjà patent, le maire de la commune de Méounes-lès-Montrieux a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2** »

Dans les deux cas, le maire a commis une erreur constitutive d'une illégalité de la décision qu'il a prise.



Toute décision illégale constitue une faute susceptible d'entraîner la responsabilité administrative de la collectivité qui l'a commise.

Ainsi, lorsque le maire se trompe dans son appréciation de la situation, et que sa décision (quel qu'en soit le sens, d'ailleurs) est jugée illégale à l'issue d'un contentieux, la responsabilité de la commune peut être engagée.

Il s'agit essentiellement d'une responsabilité pécuniaire : l'administré lésé pourra demander réparation de l'ensemble des préjudices qu'il a subi.

Pour un refus illégal de permis de construire, par exemple, cela peut concerner la perte de chance d'acquérir un terrain et d'y construire sa maison, des frais d'architecte pour l'élaboration du permis, frais de relogement, retards pris dans la réalisation d'un projet ayant occasionné une hausse du coût de la construction,...etc.

Pour un permis de construire illégal, finalement annulé, cela peut concerner l'achat du terrain, des frais bancaires, le coût des travaux s'ils ont été engagés... etc.

Selon l'opération en cause, les montants pouvant être dus à l'administré peuvent être très élevés et seront assumés par la commune.



Exemples :

un refus illégal de permis de construire concernant un ensemble de 176 logements a occasionné une condamnation à la somme de 1 099 746 € (CE, 24 octobre 1990, SCI Le Grand Large, n°52874).

Un permis de construire illégalement délivré, portant sur l'extension d'une maison d'habitation, a donné lieu à une condamnation de la commune pour une somme de 318 020 € (CAA Lyon, 05 janvier 2016, n°15LY00782).

Le juge examinera cependant toujours la réalité du préjudice allégué à travers les justificatifs fournis par le demandeur, ainsi que l'existence d'un lien de causalité direct avec la faute commise.

En cas d'action en responsabilité, le juge prendra également en compte l'éventuelle faute de l'administré, ce qui aura pour effet une possible atténuation de responsabilité communale.

Dans ce contexte particulièrement exposé au contentieux, et dont les conséquences sur le budget communal peuvent se révéler importantes, l'on ne saurait trop conseiller aux communes de vérifier l'actualité de leur contrat d'assurance « Responsabilité civile » ainsi que le détail des garanties qu'il comporte.

La responsabilité pénale du maire

On le sait depuis la décision dite « La Faute sur Mer », suite à la tempête Xynthia de 2010, le maire peut engager sa responsabilité pénale en cas de constructions dans une zone inondable dont les conséquences se révèlent dramatiques. Dans cette affaire emblématique, 29 personnes avaient trouvé la mort, noyées après la submersion de la digue censée protéger leurs habitations. En première instance, le maire et son ancienne adjointe à l'urbanisme avaient été condamnés respectivement à quatre et deux ans de prison ferme après avoir été déclarés coupables d'homicide involontaire (article 221-6 du code pénal) et de mise en danger de la personne d'autrui (article 121-3 du code pénal).

Les juges ont, pour prononcer ces condamnations, considéré que les élus avaient failli dans leur devoir d'information et d'alerte des populations ainsi que d'organisation des secours, ce qui constituait une violation manifestement délibérée d'une obligation réglementaire de sécurité ou de prudence. En particulier, il a été reproché à l'adjointe au maire chargée de l'urbanisme d'avoir délivré des permis de construire qui violaient les règles de sécurité prescrites par l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme.

En appel, la peine avait été ramenée à deux ans de prison avec sursis pour le seul maire, non plus pour avoir délivré des permis de construire en zone inondable, mais pour neuf autres éléments à charge retenus à son encontre.



En matière pénale, la responsabilité du maire peut être engagée pour un délit non intentionnel, dont la définition est donnée par l'article L. 121-3 du Code pénal.

Un tel délit procède d'une « faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

En pareil cas, le Maire qui n'a pas causé directement le dommage, mais qui a créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter est responsable pénalement s'il est établi qu'il a :

- soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement,
- soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvaient ignorer.

Pour apprécier la gravité de la faute, le juge pénal examine si l'élu a accompli « les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

Pour déterminer l'existence d'une faute caractérisée, **la Cour de Cassation examine le degré de connaissance du risque par l'élu** (Cour de Cassation, 4 juin 2002, n°01-08280).



Le Juge pénal appréciera ainsi concrètement si le maire a accompli les diligences normales dans les circonstances rencontrées, compte-tenu de ses connaissances factuelles et de ses compétences légales.

C'est la raison pour laquelle il est important pour le maire de bien tenir compte de l'ensemble des éléments de connaissance scientifique dont il dispose, de leur actualité et de leur degré de précision.

Le risque d'une responsabilité pénale (balisée par les indicateurs qui viennent d'être exposés) existe donc toujours pour l'élu, mais de la même façon qu'il peut trouver à s'exprimer dans d'autres domaines de l'activité administrative.

On précisera en dernier lieu qu'il ne s'agit pas d'une responsabilité « personnelle », mais d'une responsabilité « de service » dans la mesure où, comme l'a retenu la Cour de Cassation concernant le maire de La Faute sur Mer, « les fautes retenues (...) ont été commises dans l'exercice de ses fonctions de Maire » et que leur gravité comme leur nature pénale « n'implique pas nécessairement et de ce seul fait qu'elles sont personnelles et détachables du service ». Les fautes en question ne procédaient « ni d'une intention de nuire (...) ni de la poursuite d'un intérêt étranger au service ». Le maire ne sera alors pas condamné sur ses deniers propres.

Ce guide a été réalisé le 26 avril 2021 au regard des documents, de la législation et de la jurisprudence applicables à cette date pour le compte de



Association des Maires, des Adjointes
et de l'Intercommunalité des Pyrénées-Orientales

par Me Luc RENAUDIN
Avocat associé



DROIT PUBLIC | DROIT DE L'URBANISME | DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

ANNEXES

Plusieurs décisions ont d'ores et déjà été rendues par les juges administratifs du Tribunal Administratif de Montpellier et de la Cour Administrative d'appel de Marseille sur des projets situés dans les Pyrénées Orientales.

Les projets en cause étaient attaqués par le préfet.

Ces décisions permettent de comprendre ce que le juge a pris en considération, dans chaque cas, pour aboutir à sa solution. Cela permet d'éclairer les décisions à venir des maires placés dans des situations comparables.

Jugement du Tribunal Administratif de Montpellier n°1805923 du 9 juillet 2019

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Pas d'information précise sur la localisation du projet - rue Denis Diderot à Perpignan – zone agricole du document d'urbanisme.

Projet : changement de destination et extension d'une construction existante à usage de grange agricole pour sa transformation en commerce.

Degré d'aléa : Zone d'aléa fort à très fort de la cartographie.

Décision du maire : délivrance du permis de construire.

Solution de la juridiction : validation du permis de construire (décision devenue définitive en l'absence d'appel)

Eléments retenus par le juge :

- ▶ pas d'aggravation du risque d'inondation sur ce secteur et ce risque inchangé était déjà suffisamment pris en compte à travers le règlement du PPRI
- ▶ faible vitesse d'écoulement des eaux à l'endroit de la construction (moins de 0,25 m par seconde)
- ▶ avis favorable des services compétents en matière de risques

Considérant ce qui suit :

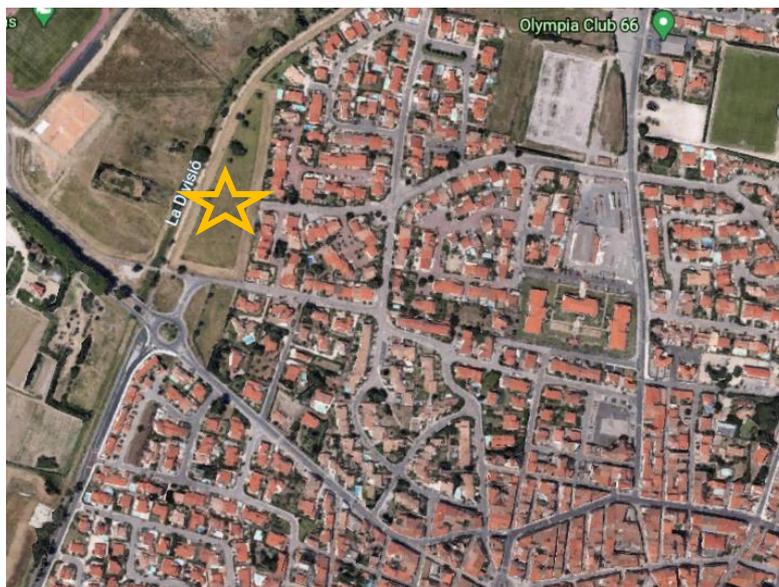
1. La société Le Panoramique a déposé le 15 mai 2018 une demande de permis de construire pour le changement de destination et l'extension d'une construction existante pour la création d'un commerce avec treize places de stationnement sur un terrain situé rue Denis Diderot à Perpignan. Par arrêté du 18 juillet 2018, le maire de Perpignan a délivré le permis de construire sollicité. Par courrier du 13 septembre suivant, le préfet des Pyrénées-Orientales, agissant au titre du contrôle de légalité, a demandé le retrait de ce permis de construire. Le maire de Perpignan a refusé de procéder à ce retrait par une décision du 11 octobre 2018. Par le présent déféré, le préfet des Pyrénées-Orientales sollicite l'annulation du permis de construire délivré le 18 juillet 2018 et de la décision du 11 octobre suivant rejetant sa demande de retrait.

7. Enfin, le préfet soutient que le risque révélé par le PGRI porté à connaissance des communes concernées aurait dû conduire le maire de Perpignan à refuser le permis de construire sollicité sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en raison de l'aggravation de la vulnérabilité des populations accueillies dans le commerce projeté en lieu et place d'une grange désaffectée. Toutefois, s'il est vrai que le projet autorisé crée un risque nouveau, en permettant l'accueil d'une activité commerciale, par rapport à la désaffectation d'usage de la grange à vocation agricole qui en est le support, il ressort des pièces du dossier, d'une part, que le PGRI actualisé n'a pas constaté d'aggravation du risque d'inondation sur ce secteur et que, d'autre part, ce risque inchangé est déjà pris en compte à travers le règlement du plan de prévention du risque inondation applicable. Le préfet ne peut utilement invoquer un principe général d'inconstructibilité contenu dans le PGRI pour ces hauteurs d'eau, ni le principe d'extension maîtrisée ou mesurée qu'il préconise, ce document n'étant, ainsi qu'il est dit au point qui précède, pas opposable aux autorisations d'urbanisme. Alors que le préfet admet que les vitesses d'écoulement des eaux sont faibles à l'endroit de la construction, inférieur à 0,25 mètre par seconde, et qu'il ressort des pièces du dossier que le projet a reçu des avis favorables de l'ensemble des services compétents en matière de risques, en l'absence d'éléments permettant de retenir que le plan de prévention des risques d'inondation en vigueur aurait insuffisamment pris en compte ce risque par les règles qu'il impose dans le secteur considéré, c'est sans erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme que le maire de Perpignan a délivré le permis de construire déferé.

Jugement du Tribunal Administratif de Montpellier n°1704979 du 2 mai 2018

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Lieu-dit La Figueira Molla, Saint Laurent de la Salanque – zone à urbaniser du document d'urbanisme – continuité d'une zone densément urbanisée :



Projet : nouveau lotissement de 28 lots

Planchers des habitations à TN+1,20 m, CES à 0,20, compensation des surfaces imperméabilisées

Degré d'aléa : Zone d'aléa fort à très fort de la cartographie – hauteur d'eau supérieure à 1m.

Décision du maire : délivrance du permis d'aménager.

Solution de la juridiction : annulation du permis d'aménager (confirmée en appel)

Eléments retenus par le juge :

- ▶ rupture de digue sur l'Agly – répétition des inondations sur les retours d'expérience de crues de 1992, 1999, 2013 et 2014
- ▶ principe d'inconstructibilité derrière les digues – situation du projet au bord d'une agouille
- ▶ cartographie du PGRI précise à la parcelle et évaluation du risque a minima
- ▶ ni le PPRI applicable, ni les cartographies ne distinguent le niveau de risque entre la digue principale et l'une de ses divisions
- ▶ risque majeur pour les résidents exposés à + d'1m d'eau en champ d'expansion d'inondation par rupture de digue – probabilité du risque

5. Considérant, en troisième lieu, que les parcelles d'assiette du projet sont classées en zone AUa du plan local d'urbanisme de la commune de Saint Laurent de la Salanque, et sont situées en continuité immédiate d'une zone fortement urbanisée enserrée par une digue séparant l'agglomération dense des zones agricoles ; que le plan local d'urbanisme de cette commune a prévu une règle de prospect de 20 mètres en recul de cette digue dans ce secteur ainsi que deux bassins de rétention sur sa bordure ; que le projet prévoit l'implantation des planchers à une hauteur de + 1,20 mètre au dessus du terrain naturel, ainsi qu'une limitation de l'emprise et de l'occupation des sols en fixant le coefficient d'emprise au sol à 0,20 mètre et un coefficient d'occupation du sol à 0,30 mètre ; qu'il résulte de la notice hydraulique qu'est prévue la compensation des superficies imperméabilisées dans le but de ne pas augmenter les débits rejetés vers le fossé attenant et que les débits cumulés en sortie de l'ouvrage de rétention sont inférieurs à ceux générés en situation actuelle ; qu'il est également précisé par ce même document que « Dans ces conditions le contexte hydraulique en aval du projet ne connaîtra pas d'aggravation par rapport à la situation actuelle et en sera même amélioré » ;

6. Considérant, toutefois, que la cartographie nouvelle à laquelle se réfère le préfet des Pyrénées-Orientales à l'appui de son déferé a été élaborée à la suite d'inondations intervenues en 2013 et 2014 au cours desquelles a été constatée une rupture de digue sur le cours d'eau Agly ; que cette cartographie est basée sur le scénario moyen, soit un événement avec une période de retour de 100 à 300 ans ; que le préfet soutient que la brèche advenue au niveau de la commune de Pia confirme le risque de rupture pour la commune de Saint Laurent de la Salanque ; que le préfet se réfère à un risque général de rupture des digues de l'Agly ainsi avéré et précise que « les retours d'expérience des crues de 1992, 1999, 2013 et 2014 montrent les mêmes problèmes sensiblement aux mêmes endroits (...) et justifient les scénarios de rupture réalisés » ; que le PGRI arrêté le 7 décembre 2015 par le préfet coordonnateur de bassin prévoit, s'agissant des hauteurs d'eau dépassant 1 mètre, d'aléa fort à très fort, un principe d'inconstructibilité ; qu'il prévoit de même un principe d'inconstructibilité derrière les digues sans qu'il ressorte des pièces du dossier que ces dernières doivent être distinguées de leurs divisions ou agouilles ; que les éléments de cartographies nouvelles, issus de la Directive inondation, ont fait l'objet d'un "porter à connaissance " à destination, notamment, du maire de la commune de Saint Laurent de la Salanque, située sur le territoire à risque d'inondation, par courrier préfectoral du 2 novembre 2015 ; que les maires du secteur ont également été destinataires le 12 mai 2016 d'éléments relatifs au plan de gestion du risque inondation (PGRI) et à la prise en compte de la doctrine locale élaborée en juin 2015 prescrivant la non constructibilité en zone exposant les habitations à des hauteurs d'eau supérieures à 1 mètre ;

7. Considérant, que les études réalisées dans le cadre de la révision du PGRI ont conduit, sur la base d'une modélisation, et en prenant en compte les effets du changement climatique sur le scénario moyen des submersions marines, à l'établissement d'une cartographie au 1/25 000ème des niveaux d'eau maximaux qui inclut le terrain d'assiette du projet en litige dans un secteur où les niveaux d'eau maximaux peuvent atteindre entre 1 et 2 mètres, soit un aléa fort ; que si ces cartographies sont représentées à l'échelle 1/25 000ème, elle sont, contrairement à ce qui est soutenu en défense, précises à la parcelle près ; que ces cartographies ignorent d'autres risque tenant à la concomitance (zones de confluences ou interaction entre divers phénomène), et représentent donc une évaluation a minima ; que les scénarios élaborés au vu des expériences d'inondations récentes et des modélisations actualisées ont rendu probable le risque de rupture de la digue que jouxte le projet ; qu'alors que le règlement de la zone interdit

toute construction nouvelle à moins de 20 mètres de la digue ou du cheminement préférentiel de la division, et alors au surplus que la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels prévoit qu'une telle distance se mesure à la crête « de la digue ou de la division préférentielle » jouxtant le projet, ce dernier est situé à moins de 20 mètres de l'axe de la division, et à 17,50 mètres de sa crête ; qu'ainsi ni le plan de prévention des risques inondation applicable ni les cartographies en litige ne distinguent le niveau de risque entre la digue principale ou l'une de ses divisions ; qu'alors même que la côte de plancher bas du projet de construction serait portée à 1,20 mètre, une telle situation qui laisserait les résidents exposés à un risque d'inondation supérieur à 1 mètre à l'extérieur de la construction constitue, sans même envisager le risque de rupture de digue, un risque majeur ; que les risques auxquels le terrain d'assiette du projet en litige est exposé sont ainsi suffisamment caractérisés par les documents produits par le préfet des Pyrénées-Orientales alors même que l'échelle de la cartographie qu'il oppose est moins fine que celle du plan de prévention des risques d'inondation opposable ; que la situation du terrain dont il n'est pas contesté qu'il est classé dans le champ d'expansion d'une inondation par rupture de digue, qu'il contribuera donc à réduire, constitue ainsi un risque majeur pour les résidents, sans qu'importent les circonstances que des travaux de renforcement des ouvrages seront un jour engagés, que le projet n'aggrave pas le risque hydraulique de par ses caractéristique de gestion des eaux d'assainissement et pluviales et qu'il respecterait les documents d'urbanisme opposables, que le préfet ait envisagé en 2010 d'assouplir les règles applicables à ce terrain d'assiette et qu'il n'ait pas spécifiquement alerté la commune lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme en 2017 ; que par suite, le permis d'aménager litigieux se trouve entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;

Décision d'appel (CAA Marseille, 16 juin 2020, n°18MA02972) :

10. En outre, la commune de Saint-Laurent-de-La-Salanque n'apporte aucun élément de nature à infirmer les données scientifiques issues des études précitées faisant état de l'aléa fort auquel le secteur où est situé le terrain d'assiette du projet, dans le champ d'expansion de la crue, est soumis. De plus, il n'est pas contesté que cet aléa est majoré par le risque de rupture de la digue de l'Agouille de la Division et le respect par les constructions envisagées d'une distance de recul de 20 mètres de cet ouvrage, telle prévue par le PPRI serait insuffisant à neutraliser. Il ressort des pièces du dossier que, eu égard à la probabilité de réalisation des risques d'inondation, à la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent, à la localisation des parcelles à proximité immédiate de la digue de l'Agouille de la Division et à l'importance de l'aménagement envisagé, le projet de lotissement est de nature à porter atteinte à la sécurité publique tant pour les occupants des constructions à venir que pour les tiers. Enfin, il ne ressort pas de ces pièces que l'observation de prescriptions spéciales susceptibles d'assortir une autorisation serait suffisante pour pallier aux risques. Dès lors, en délivrant le permis d'aménager à la société Pôle Aménagement, le maire de Saint-Laurent-de-La-Salanque a entaché son arrêté d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Lieudit Carrer de les Escalles à Clairà – zone à urbaniser du document d'urbanisme – à proximité immédiate d'une zone artisanale excentrée du village :



Projet : nouveau lotissement de 57 lots.

Degré d'aléa : Zone d'aléa fort à très fort de la cartographie.

Décision du maire : délivrance du permis d'aménager.

Solution de la juridiction : validation du permis d'aménager (décision confirmée en appel)

Éléments retenus par le juge :

- ▶ aggravation du risque d'inondation sur ce secteur depuis le PPRI (zone blanche) mais cartographie ne prend pas en compte les vitesses d'eau
- ▶ un permis modificatif a réduit le nombre de lots à 52, limité à une seule unité le nombre d'habitation par lot, limité à 20% l'emprise au sol des constructions, interdit les sous-sols, interdit les remblais, fixé une cote de planchers habitables à TN+1,20m, fixé la perméabilité des clôtures à 80%, augmenté la superficie du bassin de rétention, prescrit la mise en place de puits secs sur chaque parcelle
- ▶ limitation de la probabilité de rupture de digues selon carte de l'étude de danger des digues de l'Agly
- ▶ distance du projet à plus de 3km et 2km des tronçons dangereux
- ▶ l'accès au projet se fait par une partie ne présentant pas de caractère inondable, voie publique de desserte reliée à une route départementale 2x2 voies de circulation : accès aisé et rapide des véhicules de secours.

Considérant ce qui suit :

1. La SAS Aménagement 66 a déposé auprès des services de la commune de Clair, le 18 mai 2018, une demande de permis d'aménager portant sur la création d'un lotissement dénommé « Le Sud », comportant 57 lots à usage d'habitation, sur des parcelles cadastrées section AC n° 103, 104, 109, 110 et 112, situées au lieu-dit « Carrer de les Escalles », d'une superficie totale de 28 319 m². Par un arrêté du 16 août 2018, le maire de la commune de Clair a délivré le permis d'aménager sollicité. Par un arrêté du 25 janvier 2019, le maire de la commune a délivré un permis d'aménager modificatif. Par la présente requête, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal l'annulation de l'arrêté du 16 août 2018.

3. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est situé en plaine et en rive gauche des digues de l'Agly maritime édifiées entre 1969 et 1974 sous la maîtrise d'ouvrage du département des Pyrénées-Orientales. Si les parcelles d'assiette ont été classées en zone blanche, hors zone inondable, par le plan de prévention des risques inondation approuvé le 11 juillet 2007, la connaissance du risque affectant ce secteur a été réactualisée dans le cadre de la directive inondation dont la cartographie des risques inondation a été approuvée par le préfet coordonnateur de bassin le 1^{er} août 2014 et portée à la connaissance des communes concernées le 2 novembre 2015. Selon ces documents, l'aléa inondation est considéré comme fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 0,50 m et la vitesse inférieure à 0,50 m/s et très fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 1 m et que la vitesse est supérieure à 0,50 m/s. L'examen de la carte de synthèse de l'aléa actualisé révèle que, pour la crue de référence de l'Agly, la partie Nord du terrain d'assiette, correspondant aux parcelles cadastrées n° 110 et 112, serait soumise à des hauteurs d'eau inférieures à 0,50 m, la partie médiane du terrain, correspondant aux parcelles n° 104 et 109, serait soumise à des hauteurs d'eau comprises entre 0,50 m et 1 m et la partie Sud, correspondant à la parcelle n° 103, serait soumise à des hauteurs d'eau comprises entre 1 mètre et 1,5 m. Toutefois, il n'est pas contesté par le préfet que la vitesse d'eau n'a pas été prise en compte pour caractériser le risque d'inondation affectant le terrain d'assiette. En outre, ainsi qu'il a été dit au point 1, le permis d'aménager modificatif obtenu le 25 janvier 2019 par la société bénéficiaire a permis de réduire le nombre de lots à 52, de limiter à une seule unité d'habitation par lot les lots n° 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 à 21, 23, 25

à 49 et 51 et, afin de tenir compte des préconisations du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), de limiter à 20 % l'emprise au sol des constructions de l'unité foncière, d'interdire les sous-sols, de placer les planchers habitables au minimum de la cote de référence, soit TN + 1,20 m, d'interdire les remblais, de fixer à 80 % la perméabilité minimale des clôtures en tout point du linéaire, d'augmenter la superficie et la capacité du bassin de rétention passant de 1 353 m³ à 2 800 m³ et de prescrire la mise en place de puits secs sur chaque parcelle pour un volume de 3 m³ par lot. Par ailleurs, s'il ressort de l'examen de l'étude de dangers, versée au dossier par le préfet, que les ouvrages de la digue de l'Agly, en raison de leur état dégradé, présentent un risque d'ouverture de brèche par surverse, par érosion interne et externe, par instabilité et par rupture, et que la carte des probabilités de ce risque, pour une crue de période de retour de cent ans, indique que les tronçons de la rive gauche de la digue longeant le territoire de la commune de Clair présentent un risque de rupture de 100 % pour le tronçon 1, de 18 % pour le tronçon 2, de 32 % pour le tronçon 3 et de 24 % pour le tronçon 4, il résulte toutefois de l'examen des photographies aériennes, versées au dossier par la commune de Clair, que le terrain d'assiette est distant de plus de 3 kilomètres du premier tronçon et de plus de 2 kilomètres des autres tronçons. Il ressort également des pièces du dossier que l'accès principal au lotissement s'effectue au Nord du terrain d'assiette, et donc dans la partie ne présentant pas un caractère inondable, et que la voie publique de desserte est reliée à la RD 83, comprenant 2x2 voies de circulation, permettant ainsi un accès aisé et rapide aux véhicules des services de sécurité.

4. Il ressort au surplus des cartes issues de l'étude de sécurisation des digues réalisée par le département des Pyrénées Orientales qu'à l'occasion de ces travaux de sécurisation des digues de l'Agly, dans le cadre d'un dossier « Loi sur l'eau », le conseil départemental a fait réaliser par les bureaux d'étude spécialisés ISL et CRBE une étude de danger des digues du fleuve Agly datant de mars 2016, soit postérieurement à l'élaboration de la cartographie de territoire à risque important (TRI) dont se prévaut le préfet. Il résulte de ces études que la commune de Clairà n'a connu qu'une faible inondation lors de la crue de 2013 et que des hauteurs d'eau inférieures à 0,25 mètre ont atteint le centre-ville, la zone concernée n'ayant connu aucune hauteur d'eau lors de cette crue. Il résulte également du diagnostic initial de sûreté de l'Agly maritime que la partie des berges de l'Agly longeant la commune de Clairà connaît une probabilité annuelle de rupture de 0.001 - 0.01, soit l'une des plus faibles sur le linéaire du fleuve et la plus faible sur le secteur. Il en résulte enfin pour les terrains concernés une gravité relative de 1 sur 4, soit la plus faible sur le linéaire du fleuve et sur le secteur considéré.

5. En conséquence, eu égard à l'ensemble de ces éléments, compte tenu en particulier des modifications apportées au projet par le permis d'aménager modificatif délivré le 25 janvier 2019 et alors que le projet de construction en litige a été classé dans une zone 1AUd du plan local d'urbanisme approuvé le 6 mars 2018, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation commise par le maire de la commune de Clairà, au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, doit être écarté.

Décision d'appel (CAA de Marseille, 13 avril 2021, n°19MA05262) :

7. Lorsqu'un permis de construire ou un permis d'aménager a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial ou contre le permis d'aménager initial. Le permis d'aménager modificatif délivré le 25 janvier 2019 à la société Aménagement 66 a pour objet de réduire le nombre de lots de 57 à 52 lots, de limiter à une seule unité d'habitation par lot les lots n° 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 à 21, 23, 25 à 49 et 51, et, afin de tenir compte des préconisations du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), de limiter à 20 % l'emprise au sol des constructions de l'unité foncière, d'interdire les sous-sols, de placer les planchers habitables au minimum de la cote de référence, soit TN + 1,20 m, d'interdire les remblais, de fixer à 80 % la perméabilité minimale des clôtures en tout point du linéaire, d'augmenter la superficie et la capacité du bassin de rétention passant de 1 353 m³ à 2 800 m³ et de prescrire la mise en place de puits secs sur chaque parcelle pour un volume de 3 m³ par lot.

8. Le préfet soutient que ces modifications sont insuffisantes pour se prémunir du risque d'inondation du terrain d'assiette du lotissement projeté, classé en zone blanche hors zone inondable par le plan de prévention des risques inondation approuvé le 11 juillet 2007, dès lors que la connaissance de ce risque dans ce secteur a été actualisée dans le cadre de la Directive inondation et que la cartographie actualisée des risques inondations a été approuvée par le préfet coordonnateur de bassin le 1^{er} août 2014 et portée à la connaissance de la commune de Clairac le 2 novembre 2015. Selon cette nouvelle cartographie du 1^{er} août 2014, qui peut être prise en compte à titre d'élément d'information pour apprécier le risque au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, l'aléa inondation est considéré comme fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 0,50 m et la vitesse inférieure à 0,50 m/s et très fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 1 m et que la vitesse est supérieure à 0,50 m/s. L'examen de la carte de synthèse de l'aléa actualisé, réalisée selon le scénario moyen de la crue centennale, révèle que, pour la crue de référence de l'Agly, la partie Nord du terrain d'assiette, correspondant aux parcelles cadastrées n° 110 et 112, serait soumise à des hauteurs d'eau inférieures à 0,50 m, la partie médiane du terrain correspondant aux parcelles n° 104 et 109 serait soumise à des hauteurs d'eau comprises entre 0,50 m et 1 m et que la partie Sud correspondant à la parcelle n° 103 serait soumise à des hauteurs d'eau comprises entre 1 m et 1,5 m. Toutefois, il n'est pas contesté par le préfet que la vitesse d'eau n'a pas été prise en compte pour caractériser le risque d'inondation affectant le terrain d'assiette, alors que la société bénéficiaire verse une étude réalisée par un expert hydrologue, non contredite par le préfet, qui démontre qu'aucune des parcelles du projet n'atteint une vitesse supérieure à 0,50 m par seconde. Dans ces conditions, seules les parties médiane et sud du projet doivent être regardées comme soumises à un aléa « fort », aucune n'étant soumise à un aléa « très fort », contrairement à ce que soutient le préfet.

9. Par ailleurs, il ressort notamment de l'étude de dangers de 2014 produite par le préfet, que les ouvrages de la digue de l'Agly, en raison de leur état dégradé, présentent un risque d'ouverture de brèche par surverse, par érosion, par instabilité et par rupture et que la carte des probabilités de ce risque, pour une crue de période de retour de cent ans, indique que certains tronçons de la rive gauche de la digue longeant le territoire de la commune de Clairac présentent des risques de rupture. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que, sur la base des préconisations de cette étude de dangers, des travaux de réparation des digues de l'Agly et de stabilisation des berges ont été mis en œuvre par le département des Pyrénées-Orientales et qu'ils sont d'ailleurs désormais terminés. Il résulte de l'examen des photographies aériennes, versées au dossier par la commune de Clairac, que le terrain d'assiette, situé à l'arrière de cet ouvrage de défense, est distant de plus de 3 kms de cette digue. En outre, il ressort de l'étude de danger des digues du fleuve de l'Agly réalisée à la demande du conseil départemental des Pyrénées-Orientales en mars 2016, soit postérieurement à l'élaboration de la cartographie de 2014 dont se prévaut le préfet, que lors de la crue centennale de référence de 2013, la commune de Clairac n'a connu qu'une faible inondation, que la hauteur d'eau du secteur du lotissement litigieux a atteint, selon les cartes de modélisation de cette crue, la hauteur maximale de 0,25 m. Enfin, il ressort des pièces du dossier que l'accès principal au lotissement s'effectue au Nord du terrain d'assiette, et donc dans la partie ne présentant pas un caractère inondable, et que la voie publique de desserte est reliée à la RD 83 comprenant 2x2 voies de circulation et permet ainsi un accès aisé et rapide aux véhicules des services de sécurité. Dans ces conditions, en l'état des données scientifiques disponibles, compte tenu du faible risque de submersion des parcelles du terrain d'assiette du projet et des modifications apportées au projet par le permis d'aménager modificatif délivré le 25 janvier 2019, le maire de la commune de Clairac n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en délivrant le permis d'aménager litigieux.

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Rue des Millepertuis à Saint Laurent de la Salanque – zone urbaine du document d'urbanisme – située dans une zone déjà densément bâtie (parcelle nue type « dent creuse ») :



Projet : nouvelle construction maison individuelle (1 logement).

Degré d'aléa : Zone d'aléa très fort de la cartographie (entre 1m et 1,5m).

Décision du maire : délivrance du permis de construire avec prescription d'une hauteur de plancher habitable à TN +1,20 m

Solution de la juridiction : validation du permis de construire (décision définitive en l'absence d'appel)

Éléments retenus par le juge :

- ▶ aggravation du risque d'inondation sur ce secteur depuis le PPRI et avis défavorable de la DDTM
- ▶ mais parcelle située dans une zone densément construite et à 861 m de la digue de l'Agly
- ▶ pas de preuve qu'une éventuelle brèche sur la digue selon l'étude de danger des digues de l'Agly impliquerait des venues d'eau dangereuses sur la parcelle.
- ▶ étude hydraulique à la parcelle produite par le pétitionnaire établissant une hauteur d'eau inférieure à 1m
- ▶ respect du PPRI et prescription du maire sur hauteur de plancher suffisants pour un projet portant sur une maison d'habitation

5. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est situé en zone II du plan de prévention des risques d'inondation actuellement opposable sur la commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque avec des hauteurs d'eau inférieures à 0,50 mètre. La connaissance du risque affectant ce secteur a été réactualisée dans le cadre de la Directive inondation dont la cartographie a été approuvée par le préfet coordonnateur de bassin le 1^{er} août 2014 et portée à la connaissance des communes concernées le 2 novembre 2015. Selon ces documents, l'aléa inondation est considéré comme fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 0,50 m et la vitesse inférieure à 0,50 m/s et très fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 1 m et que la vitesse est supérieure à 0,50 m/s.

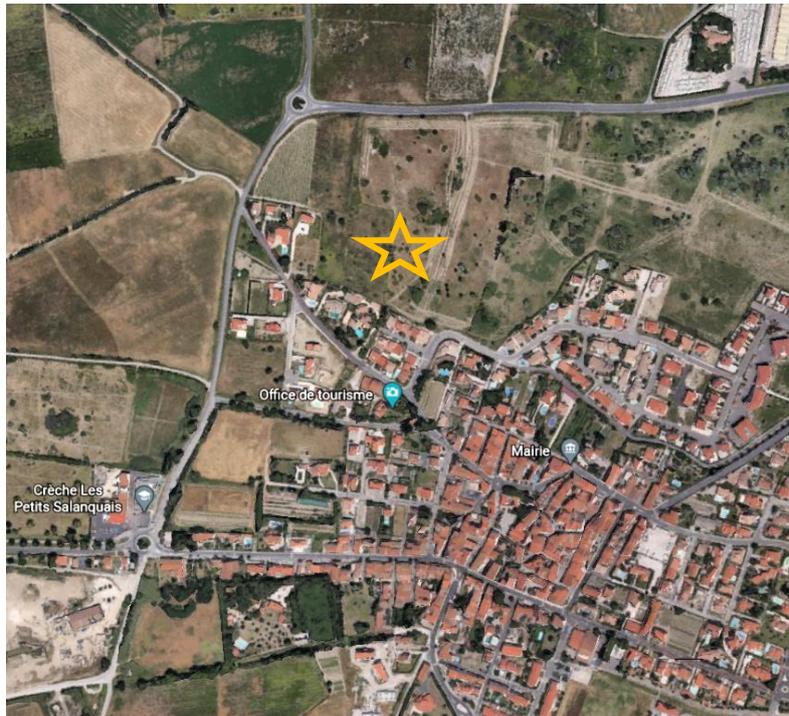
6. Il ressort toutefois des pièces du dossier que la parcelle en litige est située dans une zone densément construite, classée en zone UC au plan local d'urbanisme, à 861 mètres de la digue de l'Agly et ne se trouve pas, de ce fait, concernée par la règle d'inconstructibilité fixée par le règlement de la zone pour toute construction nouvelle à moins de 20 mètres de la digue ou du cheminement préférentiel de la division.

7. Si le préfet fait valoir en outre que les travaux de sécurisation de la digue réalisés par le département des Pyrénées-Orientales n'ont pas porté sur la brèche n° 3, il ne ressort pas de la carte n° 10 bis de l'étude de dangers des digues de l'Agly maritime qu'il produit qu'une éventuelle rupture de cette brèche à l'occasion d'une crue centennale, impliquant un débit de 2300 m³ par seconde, provoquerait sur la parcelle litigieuse des venues d'eau dangereuses.

8. Dans ces conditions, alors que M. Sillo du Pozo, s'appuyant sur les conclusions de l'étude hydraulique conduite par M. Charlet, ingénieur spécialisé dans l'ingénierie de l'eau, de l'environnement et des milieux aquatiques, fait valoir que la hauteur d'eau est inférieure à 1 mètre sur sa parcelle, il y a lieu de considérer que ni la cartographie tirée de la « Directive Inondation », ni l'étude de danger produites par le préfet n'apparaissent en l'espèce suffisantes pour caractériser la présence d'un aléa fort à très fort sur la parcelle en litige. Si le préfet se prévaut en outre des arrêtés de catastrophe naturelle de toute nature pris de 1982 à 2015, un tel recensement n'apporte pas davantage la preuve d'un risque d'inondation du terrain en litige. Dans ces conditions, et alors même que le projet a reçu, le 4 juin 2018, un avis défavorable de la direction départementale des territoires et de la Mer et qu'il ressort de la carte n° 20, dite « isochrone », que les eaux parcourent 850 mètres en moins d'une heure, de tels éléments ne permettent pas de considérer que le plan de prévention des risques d'inondation en vigueur et que la hauteur de plancher à 1,20 mètres prescrite par le maire de la commune auraient insuffisamment, pour une maison d'habitation dont la surface de plancher est de 149,80 m², pris en compte ce risque sur la parcelle considérée. Par suite, c'est sans erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme que le maire de la commune de Saint Laurent de la Salanque a délivré le permis de construire déféré.

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Lieudit Camp de l'Oliu à Sainte Marie la Mer – à cheval sur une zone urbaine, une zone à urbaniser et une zone naturelle du document d'urbanisme – située en continuité d'une zone urbanisée (type pavillonnaire) :



Projet : nouveau lotissement d'habitation de 27 parcelles + 1 macro-lot pour 15 logements sociaux

Degré d'aléa : Zone d'aléa très fort de la cartographie (hauteur d'eau supérieure à 1,5m).

Décision du maire : délivrance du permis d'aménager avec prescriptions tendant au respect du PPR : hauteur de plancher habitable à TN +2,20 m, stationnement à TN+0,20m et systèmes de protection des installations électriques (fusibles, disjoncteurs) situés au-dessus de la cote de référence.

Solution de la juridiction : annulation du permis d'aménager (décision définitive en l'absence d'appel)

Eléments retenus par le juge :

- ▶ les mesures prescrites par le maire ne prennent pas en compte le risque d'affouillement des réseaux enterrés, des fondations des bâtiments, des pressions hydrostatiques et des biens vulnérables
- ▶ le positionnement des planchers à TN +2,20 m ne suffit pas à garantir l'habitabilité du bien si les réseaux ne restent pas opérationnels
- ▶ La RD 81 et la voirie interne du lotissement sont susceptibles d'être partiellement submergées

7. En dernier lieu, si la commune soutient que les prescriptions du permis d'aménager, reprenant les prescriptions du plan de prévention des risques en vigueur sont

suffisantes, le préfet soutient sans être sérieusement contredit que ces mesures ne prennent pas en compte les risques d'affouillement des réseaux enterrés, des fondations des bâtiments, des pressions hydrostatiques et des biens vulnérables. En outre, le positionnement des planchers habitables à 2,20 mètres ne peut garantir l'habitabilité des logements pendant la crise que si tous les réseaux restent opérationnels et la surélévation de 0,20 mètre des emplacements de stationnement n'est pas suffisante. Il n'est pas contesté que la route départementale 81 est susceptible d'être partiellement submergée sur son linéaire. De même, la voirie interne au lotissement et la voirie communale sont susceptibles d'être inondés en cas de crue et les déplacements pédestres dangereux, rendant plus complexe et délicate la gestion de crise par les services de secours dans ce secteur isolé de l'agglomération. Dans ces conditions, le préfet est fondé à soutenir que les prescriptions prévues par le permis d'aménager litigieux sont insuffisantes au regard de l'aléa « très fort » auquel est exposé le projet de lotissement, situé dans un champ d'expansion des crues, que le permis d'aménager modificatif délivré le 21 janvier 2019 ne contribue pas à réduire. Cet aléa constitue un risque majeur pour ses résidents, sans qu'importe les circonstances que le projet est composé de grandes parcelles dotées d'un coefficient d'emprise de 0,10 limitant l'effet barrage à l'écoulement des eaux et qu'il est au plus près distant de 1,7 Km des berges de la Têt. Dans ces conditions, le permis d'aménager litigieux se trouve entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Par suite, le préfet des Pyrénées-Orientales est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 25 juillet 2018 par lequel le maire de la commune de Sainte-Marie-la-Mer a délivré à la SAS L'Oliu ce permis d'aménager, transféré à la Sarl Le Parc Marin par un arrêté du 7 septembre 2018, pour la création d'un lotissement de 28 lots dénommé « Le Parc Marin » et modifié le 21 janvier 2019.

Jugement du Tribunal Administratif de Montpellier n°2004533 du 30 mars 2021

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Avenue du Littoral à Sainte Marie la Mer – zone urbaine du document d'urbanisme – située dans une zone déjà densément bâtie (parcelle nue type « dent creuse ») :



Projet : nouveau bâtiment (2 logements) – 1^{er} planchers à TN+3,10m, emprise au sol 20%

Degré d'aléa : Zone d'aléa très fort de la cartographie (hauteur d'eau supérieure à 1,5m).

Décision du maire : délivrance du permis de construire avec prescriptions : hauteur de plancher habitable à TN +2,20 m, planchers destinés au stationnement implantés à au moins TN +0,20 m, systèmes de protection des installations électriques (fusibles, disjoncteurs...) et appareillages sensibles situés au-dessus de la cote de référence

Solution de la juridiction : validation du permis de construire (décision non définitive – toujours dans le délai d'appel)

Eléments retenus par le juge :

- ▶ pas d'aggravation du risque d'inondation sur ce secteur depuis le PPRI
- ▶ parcelle située dans une zone densément construite
- ▶ les prescriptions émises par le maire sont suffisantes pour assurer la conformité du projet à la zone inondable
- ▶ faible emprise au sol et bonne transparence hydraulique
- ▶ projet desservi par une voie garantissant l'accès des services de secours

5. S'il est vrai que le projet de construction de maison individuelle en litige se situe dans un secteur de la commune de Sainte-Marie-la-Mer, identifié par le plan de prévention des risques d'inondation, actuellement opposable, approuvé le 11 mai 2004, en zone d'aléa fluvial « très fort », avec des hauteurs d'eau supérieures à 1,50 mètre avec une vitesse supérieure ou égale à 0,50 mètre par seconde, il n'en résulte pas l'existence d'un risque pour la sécurité publique qui serait différemment caractérisé par les études conduites dans le cadre de la directive inondation portées à la connaissance de la commune de Saint-Marie-la-Mer le 11 juillet 2019.

6. A cet égard, il ne ressort pas des pièces du dossier que le placement des premiers planchers à la cote de 2,20 mètres, soit 0,70 mètre au-dessus de la cote minimale exigée par le règlement du plan de prévention du risque inondation, serait une mesure insuffisante pour permettre, au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect, notamment pour pallier le risque que représente la situation du projet en zone inondable. D'une part, le projet prévoit la création d'un bâtiment unique pour une emprise au sol d'environ 190 m² sur une parcelle de 910 m² située en zone UC au plan local d'urbanisme, bordée de constructions sur ses trois côtés, satisfaisant ainsi à une bonne transparence hydraulique dans un quartier accueillant déjà un nombre et une densité très significatifs de constructions, et desservi par une voie ouverte à la circulation publique garantissant l'accès des services de secours. D'autre part, la construction projetée comportera des systèmes de protection des installations électriques situés au-dessus de la cote de référence. Par suite, c'est sans erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme que le maire de Sainte-Marie-la-Mer a délivré le permis de construire litigieux.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la requête du préfet des Pyrénées-Orientales doit être rejeté.

Circonstances de l'affaire :

Localisation : Avenue Maréchal Joffre à Sainte Marie la Mer – zone urbaine du document d'urbanisme – située dans une zone déjà densément bâtie (parcelle nue type « dent creuse ») :



Projet : construction maison individuelle – 1^{er} planchers à TN+3,10m, emprise au sol 20%

Degré d'aléa : Zone d'aléa très fort de la cartographie (hauteur d'eau supérieure à 1,5m).

Décision du maire: délivrance du permis de construire avec prescriptions : hauteur de plancher habitable à TN +2,20 m, planchers destinés au stationnement implantés à au moins TN +0,20 m, systèmes de protection des installations électriques (fusibles, disjoncteurs...) et appareillages sensibles situés au-dessus de la cote de référence

Solution de la juridiction : validation du permis de construire (décision non définitive – toujours dans le délai d'appel)

Eléments retenus par le juge :

- ▶ pas d'aggravation du risque d'inondation sur ce secteur depuis le PPRI
- ▶ parcelle située dans une zone densément construite
- ▶ hauteur de premier plancher prescrite (TN+2.20m) suffisante
- ▶ faible emprise au sol et bonne transparence hydraulique
- ▶ éloignement de 1,4 km du fleuve côtier
- ▶ projet desservi par une voie garantissant l'accès des services de secours
- ▶ système de protection électriques situés au-dessus de la cote de référence

5. S'il est vrai que le projet de construction de maison individuelle en litige se situe dans un secteur de la commune de Sainte-Marie-la-Mer, identifié par le plan de prévention des risques d'inondation, actuellement opposable, approuvé le 11 mai 2004, en zone d'aléa fluvial « très fort », avec des hauteurs d'eau supérieures à 1,50 mètre avec une vitesse supérieure ou égale à 0,50 mètre par seconde, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un risque pour la sécurité publique serait différemment caractérisé par les études conduites dans le cadre de la directive inondation portées à la connaissance de la commune de Sainte-Marie-la-Mer le 11 juillet 2019.

6. A cet égard, il ne ressort pas des pièces du dossier que le placement des premiers planchers à la cote de 2,20 mètres, soit 0,70 mètre au-dessus de la cote minimale exigée par le règlement du plan de prévention du risque inondation, serait une mesure insuffisante pour permettre, au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect, notamment pour pallier le risque que représente la situation du projet en zone inondable. Il ressort des mêmes pièces, d'une part, que l'emprise au sol du projet sera limitée à environ 65 m² pour une parcelle de 311 m², classée en zone UC au plan local d'urbanisme, dans une zone densément construite, située à 1,4 km du fleuve côtier la Têt et desservie par une voie ouverte à la circulation publique permettant l'intervention des services de secours, et, d'autre part, que la construction projetée, dont les systèmes de protection des installations électriques seront situés au-dessus de la cote de référence, sera accolée à une construction existante sur la parcelle voisine, avec une symétrie satisfaisant à une bonne transparence hydraulique. Dans ces conditions, c'est sans erreur manifeste d'appréciation, au regard des exigences des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, que le maire de Sainte-Marie-la-Mer, a délivré le permis de construire déferé.

7. Il résulte de tout ce qui précède, que le préfet des Pyrénées-Orientales n'est pas fondé à demander l'annulation du permis de construire délivré à M. Henric le 2 janvier 2020 par le maire de Sainte-Marie-la-Mer.