



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Ecologie
du Développement
et de l'Aménagement
Durables

PREFECTURE DE LA HAUTE-GARONNE



Direction
Départementale
de l'Équipement

Haute-Garonne

Service Risques
et Sécurité

**Plan de prévention des risques naturels d'inondation et de mouvements de terrain sur le bassin de risque des communes de Lacroix-Falgarde,
Pinsaguel, Pins-Justaret, Portet-sur-Garonne, Roques-sur-Garonne,
Roquettes et Vieille-Toulouse**

**RISQUES INONDATION
et
MOUVEMENTS DE TERRAIN**

Volet 1 : NOTE DE PRESENTATION DU BASSIN DE RISQUE



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Centre d'Études
Techniques
de l'Équipement
du Sud-Ouest

**Centre d'Études Techniques de l'Équipement
Laboratoires Régionaux des Ponts et Chaussées de Bordeaux et Toulouse**

Conformément à l'article 3 du décret du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, ce dossier est organisé autour des trois volets suivant :

↳ **Volet 1 : Note de présentation du bassin de risque**

↳ **Volet 2 : Note communale**

↳ **Volet 3 : Zonage réglementaire et règlement**

- ❶ **Volet 1** – Cette note vise à présenter l'aire d'étude du PPR prescrit pour les 7 communes de : Lacroix-Falgarde, Pinsaguel, Pins-Justaret, Portet-sur-Garonne, Roques-sur-Garonne, Roquettes et Vieille-Toulouse.

Sont annexés à ce volet de l'étude :

- la carte et la liste correspondante des côtes de référence ; données tirées de l'étude BCEOM de 1994,
- un document relatif aux « Responsabilités administrative et pénale en matière de prévention des risques naturels ». Ce document a été réalisé par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement en novembre 2001.

- ❷ **Volet 2** – La note communale décrit la méthodologie et l'approche utilisées pour la réalisation des cartes d'aléas et enjeux.
Les cartes d'aléas et enjeux sont jointes à ce volet.

- ❸ **Volet 3** – Le zonage réglementaire et le règlement visent à prévenir les risques en réglementant l'occupation et l'utilisation des sols.

Il délimite les zones dans lesquelles sont définies les prescriptions réglementaires.

La délimitation des zones résulte de la confrontation de la carte des aléas et de l'appréciation des enjeux.

Les cartes du zonage des risques est jointe à ce volet.

Sommaire

1. CONTEXTE MORPHOLOGIQUE, GÉOLOGIQUE ET HYDROGÉOLOGIQUE DE L'AIRE D'ETUDE	3
1.1 MORPHOLOGIE DU BASSIN	3
1.2. GÉOLOGIE	5
1.2.1. Généralités	5
1.2.2 Description des faciès lithologiques	6
1.2.2.1 - Substratum molassique et formations de pente	6
1.2.2.2 - Formations alluviales	7
1.3 HYDROGÉOLOGIE	7
1.4 CARACTÉRISTIQUES GÉOTECHNIQUES	8
1.4.1 – Molasses	8
1.4.2 - Formations de pente (recouvrement)	8
1.4.3 – Conclusion	8
2. LE RISQUE D'INONDATION	9
2.1 MÉTHODOLOGIE	9
2.2 MODÉLISATION DES LIGNES D'EAU	10
3.3 LA MÉTHODE HYDROGÉOMORPHOLOGIQUE	11
3. LE RISQUE MOUVEMENTS DE TERRAIN	13
Méthodologie relative à l'analyse de l'aléa dû aux mouvements de terrain	
3.1 L'ÉTAPE ANALYTIQUE	13
3.2 L'ÉTAPE D'INTERPRÉTATION ET DE SYNTHÈSE	14
3.3 FIABILITÉ DES CARTES D'ALÉA	14
ANNEXES	15

1. CONTEXTE MORPHOLOGIQUE, GÉOLOGIQUE ET HYDROGÉOLOGIQUE DE L'AIRE D'ETUDE

1.1 MORPHOLOGIE DU BASSIN

La zone d'étude est située au sud-ouest de l'agglomération toulousaine, à proximité immédiate de la ville. Le secteur s'étend du sud-ouest vers le nord-est sur une longueur d'environ 10 kilomètres. La confluence Garonne – Ariège marque le centre du bassin. Nous fournissons en annexe au présent document une carte de situation 1/25.000

Le relief du secteur *Garonne-amont* est directement lié à l'activité de la Garonne, de son affluent l'Ariège et des cours d'eau secondaires (Cossignol, Saudrune, Lousse, Hautmont...). La géomorphologie est représentée par deux grandes unités : la plaine de la Garonne et de l'Ariège à l'ouest et les coteaux molassiques tolosans à l'est.

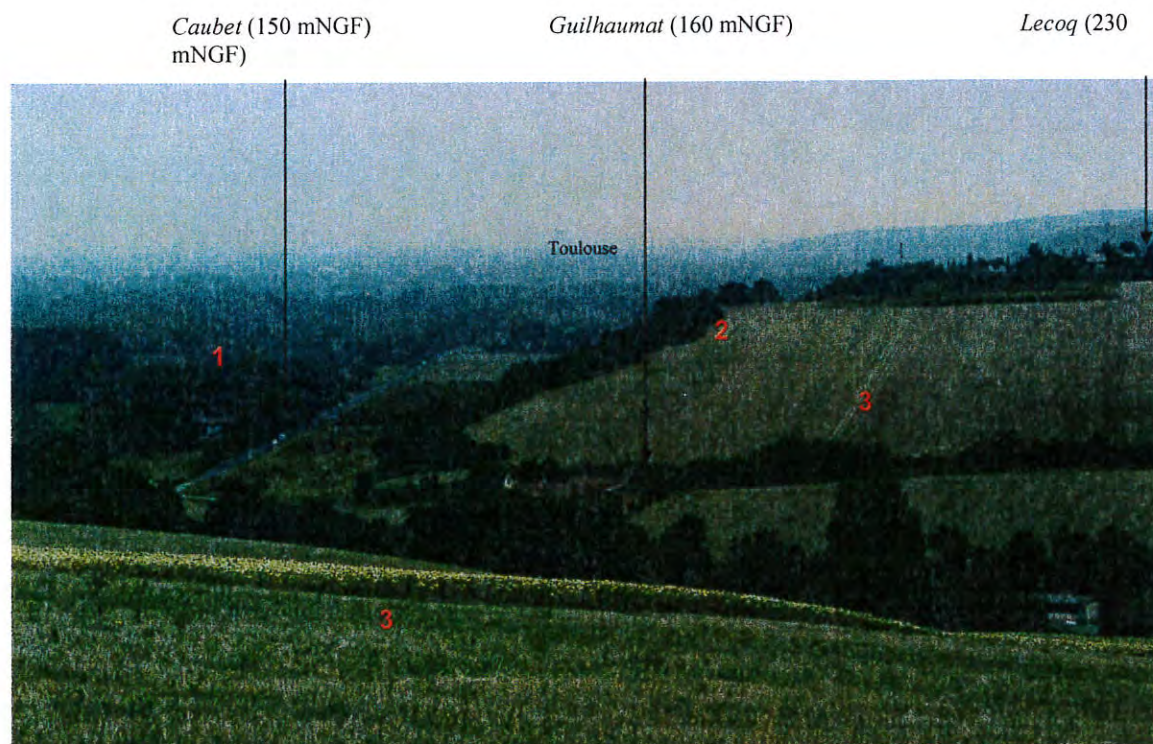
Ce modelé traduit les déplacements progressifs des lits du fleuve et de son affluent au Quaternaire (épandage des alluvions en rive gauche, érosion en rive droite).

Les coteaux, situés exclusivement sur la rive droite des cours d'eau, culminent entre 200 et 250 m NGF. La plaine étant à environ 150 m NGF, le dénivelé total de la zone d'étude atteint 100 mètres.

Les coteaux sont caractérisés par un relief vallonné entrecoupé par d'étroits thalwegs. Les versants présentent des pentes généralement inférieures à 20°. En bordure de Garonne et d'Ariège, un versant à forte pente, dit escarpement, assure la transition entre les coteaux et la plaine. Cet escarpement, vestige de l'érosion fluviale en rive droite, peut atteindre des hauteurs supérieures à 100 mètres. Les pentes sont très variables (talus sub-verticaux en partie sommitale, pente douce en pied).

La plaine présente trois niveaux distincts : le lit majeur, la basse plaine et la basse terrasse. Ces divisions se développent naturellement de l'est vers l'ouest. La basse terrasse est uniquement visible à l'extrémité ouest de la zone d'étude, sur la commune de Portet-sur-Garonne.

La photographie 1 ci-après illustre la morphologie du secteur étudié. Le cliché montre la plaine de la Garonne et la terminaison des coteaux molassiques représentée par un escarpement haut de 70 mètres ; la répartition géographique des coteaux molassiques et des grandes vallées alluviales de la région de Midi-Pyrénées est schématisée figure 1.



Photographie 1 : vue panoramique des unités morphologiques de la zone d'étude

1 : plaine alluviale ; 2 : escarpement ; 3 : coteaux molassiques

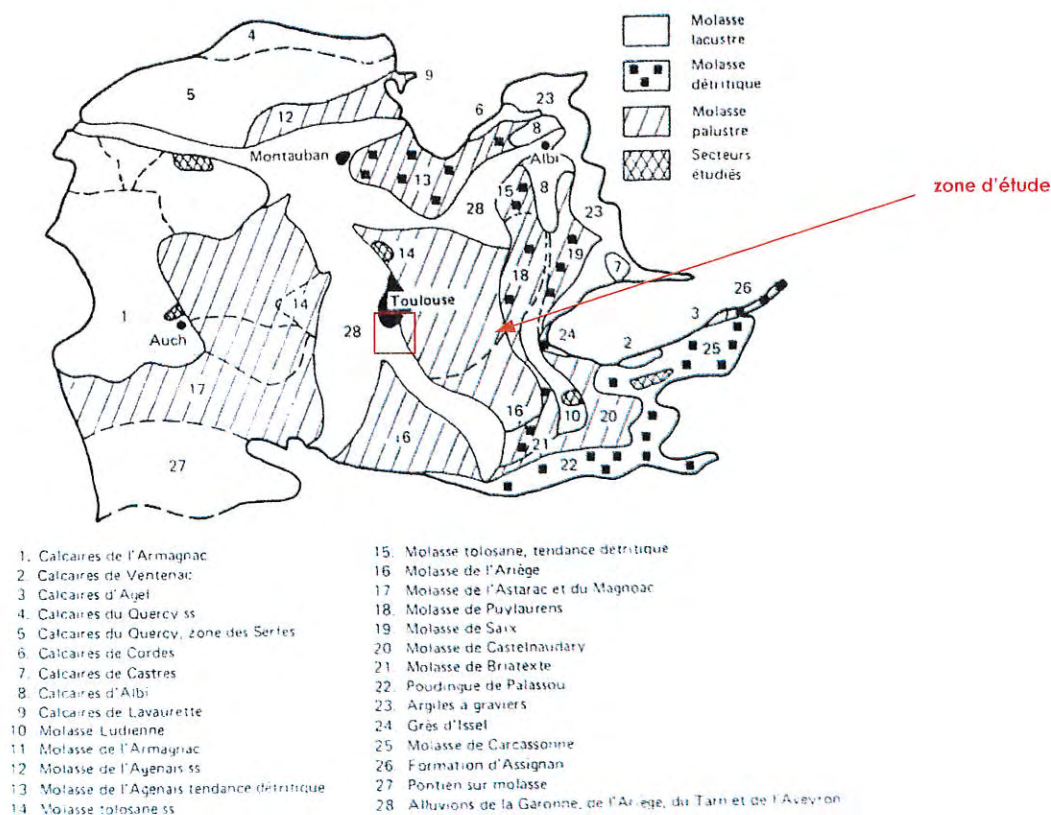


Figure 1 : situation des Molasses en Midi-Pyrénées

1.2. GÉOLOGIE

1.2.1. Généralités

Deux formations géologiques sont présentes sur le secteur étudié :

- les **formations superficielles**, caractérisées par les alluvions en plaine et les formations de pente (recouvrement colluvial) sur les versants,
- la **formation Molassique**, caractérisée par des faciès argileux, marneux, gréseux, sableux, parfois calcaires, voire conglomératiques. Ces terrains, datés du Stampien (Oligocène) correspondent au substratum régional. L'ensemble des faciès est communément appelé « molasses ».

Les formations superficielles constituent le recouvrement (dépôts récents) et sont en règle générale disposées sur la formation Molassique sur des épaisseurs variables. Le substratum est donc le plus souvent masqué à l'affleurement. Toutefois, ces terrains affleurent régulièrement en crête d'escarpement et ponctuellement sur les coteaux, les talus routiers ainsi que les berges.

Les molasses sont le résultat final de l'évolution par diagenèse des sédiments issus du démantèlement de la chaîne pyrénéenne, pendant et après son orogénèse, au Stampien. Les matériaux se sont déposés dans le bassin de subsidence qui s'étend en piémont de la chaîne. Les molasses tolosanes, faciès caractéristique de la zone d'étude, correspondent à des sédiments déposés dans un milieu continental palustre (milieu marécageux).

D'un point de vue tectonique, les couches du substratum s'organisent dans une structure géologique simple caractérisée par un très faible plongement vers l'ouest, peut-être dû à la subsidence¹.

La carte géologique de la zone d'étude est présentée figure 2. Les caractéristiques géologiques du bassin *Garonne-amont* sont synthétisées sur une coupe schématique jointe en fin de paragraphe.

¹ subsidence : enfoncement progressif du fond d'un bassin sédimentaire

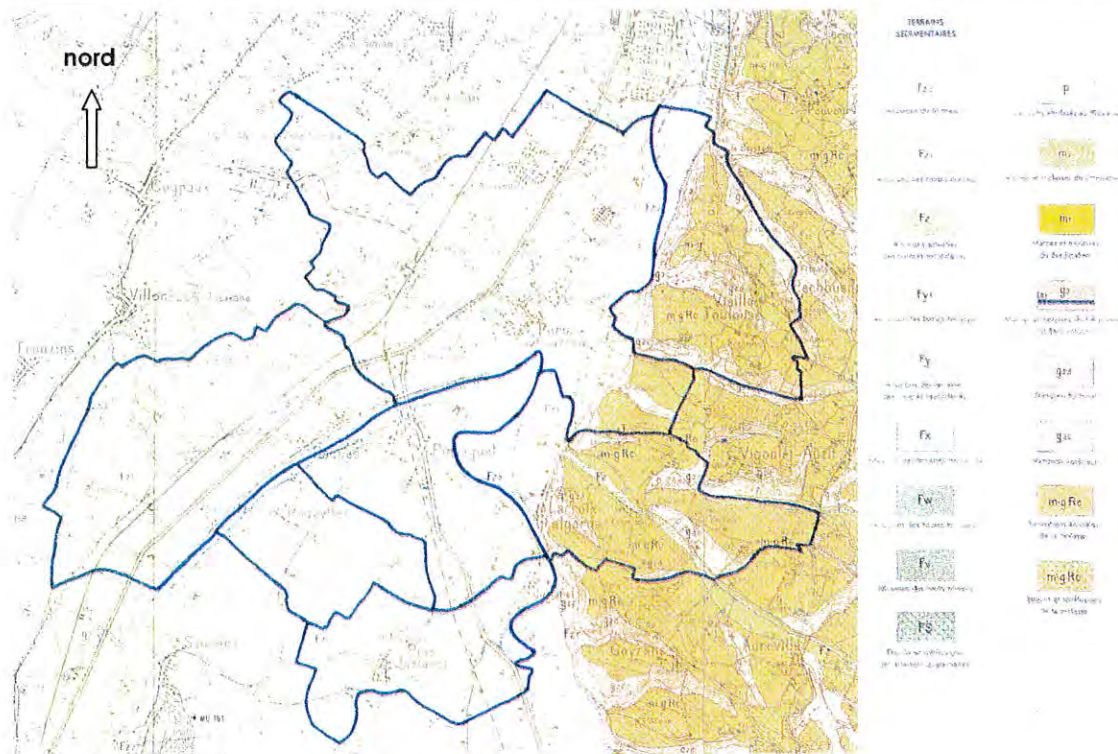


Figure 2 : carte géologique
extrait des feuilles n° 2044 et 2144 au 1 / 50 000^{ème} du B.R.G.M.

— limite communale

1.2.2 Description des faciès lithologiques

1.2.2.1 - Substratum molassique et formations de pente

Le substratum local est représenté par deux horizons stratigraphiques : le Stampien Terminal et le Stampien Supérieur.

- ❑ Le **Stampien Terminal** est constitué de marnes compactes (faciès prédominants). Les marnes, disposées en lits décimétriques, alternent avec des calcaires marneux gris parfois noduleux. L'épaisseur de ce niveau est de 50 mètres.
- ❑ Le **Stampien Supérieur** est formé pour l'essentiel de sables peu agglomérés par un ciment calcaire, de grès à ciment calcaire et de sables fins micacés. Des bancs marneux et argileux s'intercalent localement dans ces terrains à dominante sableuse. Dans la région, la puissance du Stampien Supérieur est de l'ordre de 90 mètres.

L'interface Stampien Supérieur / Terminal, estimé vers la cote 200 m NGF, apparaît relativement régulier.

En surface, les molasses se décomposent au contact des agents atmosphériques. Le processus d'altération se traduit par une décalcification, une érosion et parfois un remaniement le long des pente (terrains soliflués²). La nature des **sols d'altération** est le plus souvent argilo-limoneuse, avec une fraction sableuse plus ou moins importante. Toutefois, ces sols sont souvent caractérisés par de forte hétérogénéité lithologiques (et géométriques).

² solifluxion = déplacement lent des sols de surface gorgés d'eau sous l'effet de la gravité

Les sols d'altération (= formations de pente) sont largement représentés sur les versants. Enfin, le contact frange d'altération / substratum sain est parfois difficile à distinguer, notamment lorsque les sols n'ont pas subi de déplacement.

1.2.2.2 - Formations alluviales

Deux types se distinguent : les alluvions de plaine (lit majeur, basse plaine et basse terrasse) et les alluvions des cours d'eau secondaires.

- Les **alluvions de plaine** sont constituées d'une couche graveleuse de 4 à 5 mètres d'épaisseur pour le fleuve Garonne et de 2 à 4 mètres pour son affluent l'Ariège. Cette couche est surmontée sur 1 à 2 mètres de sables puis de limons d'inondation qui nivellent sa régularité.
- Les **alluvions des cours d'eau secondaires** sont plus fines que les alluvions de plaine. Il s'agit de limons d'inondation à éléments fins et ponctuellement de lentilles sableuses, l'ensemble reposant directement sur le substratum.

1.3 HYDROGÉOLOGIE

En plaine, les formations alluviales constituent un puissant aquifère constamment alimenté par les bassins versants. La nappe, peu profonde, fournit généralement un bon débit. Les alluvions des vallées secondaires comportent elle-aussi une nappe phréatique. Cette nappe est cependant moins importante que la précédente et surtout beaucoup plus irrégulière (aquifère fragmenté selon les chenaux qui ont sculpté le socle).

Sur le secteur des coteaux, l'imperméabilité des molasses limite fortement l'infiltration des eaux météoriques et entraîne donc d'importants ruissellements en période pluvieuse.

Les horizons perméables ou semi-perméables intercalés dans la formation Molassique (lentilles sableuses par exemple) peuvent toutefois constituer de petits aquifères captifs. Ces aquifères, d'extension latérale limitée (ancien chenaux fluviaux), sont essentiellement alimentés par l'impluvium. Les émergences de ces nappes captives ponctuelles sourdent sur le flanc des versants et sur l'escarpement molassique.

Les circulations d'eau à l'interface molasses / formations de pente peuvent former, après une longue période pluvieuse, de véritables nappes temporaires, parfois sub-affleurantes. Ces circulations temporaires et superficielles apparaissent très défavorables à la stabilité des pentes.

De plus, les terrains de couverture peuvent être le siège de nappes perchées en sommet de coteaux. Ce type de nappe, plus rare sur le secteur étudié, a été rencontré à plusieurs reprises sur la commune de Vieille-Toulouse.

Enfin, on notera que les nombreuses sources et zones humides constatées sur le versant de la Colomière à Lacroix-Falgarde relativement à la même cote (195 à 200 m NGF) correspondent probablement à l'écoulement des eaux au toit d'une couche imperméable -

1.4 CARACTÉRISTIQUES GÉOTECHNIQUES

Les formations de pente et les molasses ont des caractéristiques mécaniques hétérogènes. En effet, ces formations sont caractérisées par une lithologie et par des paramètres intrinsèques très différents.

1.4.1 - Molasses

Le substratum molassique possède en règle générale de bonnes caractéristiques mécaniques (terrains surconsolidés). Cependant, les molasses peuvent contenir des horizons sableux ou argileux de moindre cohésion et donc de plus faibles caractéristiques. Ces horizons, de forme lenticulaire, sont caractérisés par des extensions latérales limitées.

En surface, le processus d'altération du toit du substratum a entraîné la formation quasi-systématique d'une frange superficielle d'épaisseur variable (parfois plurimétrique). Cette frange, constituée de matériaux argileux souvent très plastiques (décalcification des marnes), possède des caractéristiques mécaniques faibles à moyennes.

De plus, les circulations d'eau au contact molasses saines / molasses altérées ou plus rarement dans les marnes altérées diminuent fortement les caractéristiques mécaniques de ces sols.

1.4.2 - Formations de pente (recouvrement)

Les colluvions sont représentées par des sols argilo-limoneux issus de l'altération des molasses sous-jacentes, en place ou remaniés (soliflués). Leurs caractéristiques mécaniques dépendent en grande partie de la fraction argileuse présente dans ces dépôts : plus cette fraction est importante, plus les caractéristiques des sols diminuent. Sur la zone d'étude, le recouvrement présente de faibles caractéristiques mécaniques : cohésion proche de 0 et angle de frottement se rapprochant d'une valeur résiduelle probablement inférieure à 15°.

1.4.3 - Conclusion

La frange d'altération du substratum molassique d'une part et les formations de pente d'autre part sont des terrains mécaniquement très sensibles. En terme de stabilité, ces formations sont donc fortement exposées à de - mouvements de terrain potentiels.

Les molasses sont généralement stables mais peuvent se trouver localement en limite d'équilibre.

Le tableau synthétique suivant présente les caractéristiques mécaniques estimées de chaque formation (estimations basées d'après l'expérience locale et d'après les essais en laboratoire menés au cours de précédentes études).

	Formations de pente Frange d'altération	Substratum molassique sain
<i>poids volumique :</i>	18 kN.m ⁻³	21 kN.m ⁻³
<i>angle de frottement :</i>	15 à 20°	25 à 35°
<i>cohésion effective :</i>	0 à 5 kPa	5 à 35 kPa

2. LE RISQUE D'INONDATION

Les inondations représentent un phénomène naturel largement répandu à la surface du globe. Elles sont à la fois les plus fréquentes et celles qui touchent le plus grand nombre d'individus.

Si l'on analyse l'histoire récente des catastrophes naturelles, et en particuliers celles liées aux inondations, qui constituent, économiquement du moins, l'essentiel du problème, en remontant une cinquantaine d'années en arrière, on peut bâtir un catalogue continu de catastrophes, chaque décade ayant apportée sa part d'événements exceptionnels, de telle sorte qu'aucune région de France ne fut épargnée.

- | | |
|-------------------------------------|--|
| - 1910 : la Seine à Paris | - 1930 : le Tarn à Moissac |
| - 1940 : la Têt à Perpignan | - 1947 : la Moselle à Pompey |
| - 1957 : l'Arc, le Guil et l'Ubaye | - 1958 : le Gardon d'Anduze |
| - 1958 : le Gardon d'Anduze | - 1960 : la Vézère à Montignac |
| - 1968 : la Rivière Neuve à Toulon | - 1974 : Corte |
| - 1980 : la Loire à Brive Charensac | - 1982 : la Charente |
| - 1988 : Nîmes | - 1992 : Vaison la Romaine |
| - 1995 : nord-est de la France | - 1996 : l'Orb dans l'Hérault |
| - 2001 : département de la Somme | - 2002 : Sommière, les départements 30, 34 |

Contrairement à certaines idées reçues, ce risque ne cesse de croître, en dépit de dispositions réglementaires et de travaux engagés sur les principaux cours d'eau depuis le siècle dernier en raison notamment de l'extension de l'urbanisation dans les plaines alluviales.

Cette situation résulte certainement en partie d'une trop grande confiance accordée par les aménageurs aux travaux de protection (digues, barrages, ...), à la défaillance de la mémoire collective qui tend à oublier rapidement les grandes crues passées et à la plus grande mobilité des hommes qui les conduit de plus en plus à s'installer dans des régions qui leurs sont étrangères et dont ils ignorent les dangers.

2.1 MÉTHODOLOGIE RELATIVE À L'ANALYSE DE L'ALÉA DÙ AUX INONDATIONS

L'étude a été consacrée à la détermination des aléas relatifs aux inondations : il s'agissait d'établir, la carte des aléas « Inondations », ces derniers étant caractérisés essentiellement par des hauteurs d'eau et vitesses d'écoulement.

Pour atteindre cet objectif, nous avons réalisé :

- Une analyse très fine des études préexistantes, notamment les cartographies, et la modélisation réalisée sur la Garonne par le bureau d'étude BCEOM en 1989 complétée en 1994.
- Une enquête terrain très soignée, au sein de chaque commune pour comprendre le fonctionnement du système hydrographique, ses ouvrages..., poursuivre le recueil des données (repères de crues, témoignages, photos...), valider ou compléter les informations disponibles (mise en œuvre de la méthode hydrogéomorphologique...).

Il est apparu que cette enquête terrain nous a permis d'obtenir un grand nombre de renseignements sur les crues passées. Cela a également été l'occasion de rencontrer élus et riverains et d'expliquer la démarche, ses objectifs, de faire preuve de pédagogie.

Cette démarche a permis d'analyser la plus ou moins grande qualité des données collectées. Cette approche du terrain est d'autant plus indispensable que les banques de données dont nous disposons (Banques Hydro, Pluvio, par exemple) ne prennent en compte la plupart du temps qu'un nombre limité de données récentes. Il en résulte que leur exploitation statistique conduit parfois à des propositions éloignées de la réalité.

- Des levés topographiques complémentaires ont été réalisés soit par le CETE du Sud-Ouest, soit par un Cabines de géomètres

Notons cependant qu'il peut y avoir disjonction partielle dans le temps. En effet la précision et l'étendue du levé topographique nécessaire au zonage de l'aléa sont en partie liées à la qualité des données hydrauliques et hydrologiques dont on dispose et à la marge de sécurité altimétrique que l'on se donne sur les courbes enveloppes d'inondation.

Le zonage P.P.R. est défini en altimétrie, même s'il s'agit uniquement de l'interpolation entre deux profils en travers du lit d'inondation.

2.2 MODÉLISATION DES LIGNES D'EAU

La modélisation permet, sous réserve de disposer des données de calage nécessaires et d'être utilisée judicieusement, de résoudre des problèmes particuliers ou de gagner en précision par rapport à une méthode plus rustique, lorsque l'objectif l'exige une étude de modélisation de l'Ariège et de la Garonne avait déjà été réalisée en 1989 par le bureau d'étude BCEOM basé à Montpellier.

Compte tenu de l'existence de ces données, le comité de suivi de l'étude nous a demandé de considérer, comme données de base, l'étude précédemment citée ; une nouvelle modélisation ne paraissant pas justifiée dans le cas de l'étude du PPR Inondation Garonne Amont de Toulouse,

L'outil utilisé dans le cadre de la modélisation de l'étude des zones inondables de l'Ariège et la Garonne entre Grépiac et Lacroix Falgarde est un modèle à casier STREAM, développé au BCEOM.

L'utilisation de ce type de modèle était justifié par trois notions hydrodynamiques impératives à prendre en compte :

- régime transitoire très marqué, tant sur la Garonne que sur l'Ariège,
- écoulements multidirectionnels (bi-dimensionnels)
- zone de confluence de deux cours d'eau

Tant sur la Garonne que sur l'Ariège, les éléments qui ont permis de caler le modèle sont les relevés de laisses de crues de 1875, 1952, 1977 et 1981.

Pour le calage du modèle, les événements récents utilisés ont été ceux de 1977 et 1981. Toutefois, par la mise en œuvre de plusieurs simulations successives, les débits occasionnant les côtes relevées lors des crues de 1952 et 1875 ont été déterminés.

Concernant la crue de 1875, considérée comme la plus forte crue connue dans le secteurs d'étude pour ces deux rivières, il a finalement été retenu comme débit caractéristique 4 000 m³/s sur la Garonne et 3 000 m³/s sur l'Ariège. C'est cette crue qui a généré les Plus Hautes Eaux Connues (PHEC) dont l'enveloppe a été reportée sur les cartes d'aléas des communes concernées ; le niveau de ces PHEC reporté sur les cartes d'aléas correspond à celui déterminé par la modélisation BCEOM.

Seules des corrections relativement mineures ont été apportées aux données BCEOM suite aux visites de terrain et à des levés topographiques complémentaires pour tenir compte des évolutions récentes de l'urbanisation.

2.3 LA MÉTHODE HYDROGÉOMORPHOLOGIQUE

Cette méthode préconisée par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable a été utilisée pour les autres cours d'eau affluents.

L'approche hydrogéomorphologique est une première phase d'analyse des milieux naturels et anthropiques constituant les bassins versants et les fonds de vallées. Elle est fondée sur une démarche naturaliste, destinée à mettre en évidence les différentes unités du relief, à reconstituer leur évolution morphologique et à examiner leur mode de fonctionnement vis-à-vis des écoulements superficiels et souterrains, en tenant compte à la fois de leurs spécificités topographiques, géologiques, morphologiques et des modifications apportées par les implantations humaines.

L'approche hydrogéomorphologique permet notamment de délimiter, au sein des plaines alluviales, les zones qui sont exposées à des crues fréquentes, rares ou exceptionnelles (lit mineur, moyen majeur) et celles qui ne sont jamais submergées, comme les terrasses anciennes.

Dans les petits vallons ruraux ou urbanisés, l'hydrogéomorphologie constitue le meilleur moyen permettant de déterminer les axes de drainage habituellement secs et leurs lits majeurs, qui servent d'exutoire pour des épisodes pluvieux intenses et qui peuvent être affectés de crues violentes et dommageables.

Enfin, cette méthode pose en toute clarté la problématique de la planification spatiale, en particulier celle de l'extension de l'urbanisation, et fournit, plus généralement, des éléments de référence utiles pour asseoir les choix qui seront effectués en matière de prévention.

Notons que la compréhension globale du milieu favorise une meilleure gestion de l'eau et contribue à retenir si besoin des solutions conformes à chaque situation : identification de sites naturels propices à la création de bassins de rétention sur les versants, délimitation des singularités de la plaine alluviale (zone de stockage des eaux, anciens chenaux d'écoulement), repérage des lits mineurs à remodeler pour réduire les érosions et laisser les cours d'eau, en période de crue, retrouver le lit majeur dont ils avaient pu être isolés par des endiguements non justifiés....

L'analyse hydrogéomorphologique est effectuée à partir de l'interprétation de photographies aériennes, d'observations de terrain et d'enquêtes.

L'étude hydrogéomorphologique consiste d'abord à étudier la plaine alluviale et le fonctionnement naturel du cours d'eau (examen des traces morphologiques et sédimentologiques laissées par les crues historiques).

Cette méthode permet de :

- reconnaître et de positionner, sur la carte de base, des limites significatives :
 - celle des crues fréquentes correspondant au lit mineur ou au lit moyen , ce dernier correspondant aux limites d'extension de crues de périodes de retour de l'ordre de 5 à 15 ans;
 - celle des crues rares à exceptionnelles couvrant le lit majeur, les limites du lit majeur correspondant généralement à l'extension maximale (dans le passé) des plus fortes crues.
- rendre compte des transformations d'origine anthropiques qui ont pu modifier substantiellement le fonctionnement hydraulique de cette plaine.

Il s'agit là de repérer et de reporter les aménagements tels que digues, remblais, ouvrages d'art, seuils, barrages, extractions de matériaux, modifications de l'occupation des sols... L'appréciation de leurs conséquences restera, à ce stade , qualitative.

Il est aussi indispensable de rappeler les caractéristiques initiales de chaque zone, comme par exemple l'inondabilité d'un terrain en principe protégé par des ouvrages, pour tenir compte d'éventuelles défaillances des systèmes de protection (rupture d'une digue) Comme le rappelle une récente circulaire du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD)

REMARQUE : il convient de rappeler certains éléments de la doctrine du MEDD) relative à l'élaboration des PPR :

- la cartographie des aléas doit être réalisée essentiellement à partir de la connaissance existante des phénomènes ;
- le PPR est un document de portée générale qui précise les orientations de l'urbanisme, avec une cartographie adaptée aux connaissances obtenues (il n'a pas vocation à aller jusqu'à la parcelle) ;
- il convient ,autant que faire se peut, de donner des informations sur la précision des résultats fournis.

Bien entendu ces recommandations ont été suivies pour l'élaboration du présent dossier PPR Garonne Amont.

Concernant la précision on peut estimer que les hauteurs d'eau, pour des crues de très fortes périodes de retour (PHEC, crue centennale..) peuvent être déterminées à quelques dizaines de cm près (pas moins de 20 - 30cm) à partir d'une modélisation comme de la méthode hydrogéomorphologique.

3. LE RISQUE MOUVEMENTS DE TERRAIN

Méthodologie relative à l'analyse de l'aléa dû aux mouvements de terrain

La caractérisation de l'aléa « mouvement de terrain » fait intervenir les éléments suivant :

- la référence à un phénomène caractérisant l'instabilité (nature, intensité, activité...),
- une composante spatiale correspondant à la délimitation de l'aléa,
- une composante qualitative caractérisant la prédisposition d'un site à un phénomène d'instabilité donné.

Ces éléments s'évaluent au travers de deux grandes étapes :

➞ L'étape analytique, consacrée :

- à l'analyse du contexte morphologique, géologique et hydrogéologique,
- au recensement des mouvements actifs ou passés,
- à l'appréciation du comportement des terrains à partir de leurs caractéristiques géotechniques,
- à l'identification des principaux facteurs d'instabilité (à l'échelle du bassin de risque) sur la base des mouvements observés.

L'étape analytique permet de dresser un état des lieux objectif de la zone d'étude à une date donnée

➞ L'étape d'interprétation et de synthèse, consistant à confronter et à corréler les données recueillies pour obtenir, dans chaque zone « homogène » vis-à-vis des critères identifiés lors de l'étape analytique, une hiérarchisation estimée et une délimitation de l'aléa.

3.1 L'ÉTAPE ANALYTIQUE

Les différents travaux de reconnaissance (étude bibliographique, examen de photographies aériennes, observations de terrain) ont permis de dresser le schéma géologique et géotechnique de la zone d'étude. Ce schéma constitue la base de l'analyse et de la compréhension des phénomènes naturels d'instabilité.

Les instabilités observées recouvrent des formes très diverses qui résultent de la multiplicité des mécanismes de rupture, eux-mêmes liés à la complexité du comportement des matériaux sollicités. Cinq familles se distinguent :

1. les glissements de masses (phénomènes anciens, autrement dit fossile, supposés stabilisés)
2. les glissements localisés,
3. les phénomènes de solifluxion,
4. les glissements de surface assimilables à des coulées,
5. les effondrements rocheux,
6. les pathologies de berges

3.2 L'ÉTAPE D'INTERPRÉTATION ET DE SYNTHÈSE

L'aléa « mouvements de terrain » a été défini en fonction de **critères qualitatifs**, de nature empirique, en tenant compte de l'expérience locale. Concrètement, cette approche a consisté à apprécier la « prédisposition » d'un site à un phénomène en fonction de l'environnement géotechnique (morphologie ; nature, géométrie et caractéristiques mécaniques des terrains de surface ; présence d'eau ...) et hydrodynamique pour le cas des berges.

Dans les zones de glissement potentiel, l'approche qualitative s'est de plus appuyée sur le résultat de calculs de stabilité semi-interprétatifs basés sur la pente, sur les paramètres mécaniques estimés des terrains et sur la profondeur de la nappe (plusieurs hypothèses prises en compte). Cette approche « quantitative » du problème a utilisé un modèle de calcul unique, celui du **glissement plan**.

La liste des critères permettant de caractériser et de hiérarchiser l'aléa « mouvements de terrain » est présenté dans la note communale.

3.3 FIABILITÉ DES CARTES D'ALÉA

L'aléa « mouvements de terrain » a été défini en fonction de **critères qualitatifs**, de nature empirique, en tenant compte de l'expérience locale. Concrètement, cette approche a consisté à apprécier la « prédisposition » d'un site à un phénomène en fonction de l'environnement géotechnique (morphologie ; nature, géométrie et caractéristiques mécaniques des terrains de surface ; présence d'eau ...) et hydrodynamique pour le cas des berges.

Dans les zones de glissement potentiel, l'approche qualitative s'est de plus appuyée sur le résultat de calculs de stabilité semi-interprétatifs basés sur la pente, sur les paramètres mécaniques estimés des terrains et sur la profondeur de la nappe (plusieurs hypothèses prises en compte). Cette approche « quantitative » du problème a utilisé un modèle de calcul unique, celui du **glissement plan**.

- Pour les communes concernées par le risque dû aux mouvements de terrain (Vieille-Toulouse, Portet-sur-Garonne et Lacroix-Falgarde), la liste des critères permettant de caractériser et de hiérarchiser l'aléa est présentée dans la note communale.
- Pour les communes concernées plus spécifiquement par le risque dû aux pathologies de berges et de talus (hors talus routier), le tableau synthétique suivant présente les critères utilisés pour la caractérisation de cet aléa.

Remarque : les résultats des reconnaissances de terrain menées le long de la Garonne et de l'Ariège n'ont pas permis d'apprécier la vitesse de recul moyenne des berges. Par conséquent, en l'absence d'éléments précis, la caractérisation de l'aléa dû aux pathologies de berges s'est uniquement basée sur des hypothèses de recul provenant de l'état actuel des connaissances de l'évolution des berges.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Ecologie
du Développement
et de l'Aménagement
Durables

PREFECTURE DE LA HAUTE-GARONNE

Direction
Départementale
de l'Équipement

Haute-Garonne

Service Risques
et Sécurité

**Plan de prévention des risques naturels d'inondation et de mouvements de terrain sur le bassin de risque des communes de Lacroix-Falgarde,
Pinsaguel, Pins-Justaret, Portet-sur-Garonne, Roques-sur-Garonne,
Roquettes et Vieille-Toulouse**

ANNEXES

- 1 : Liste des cotes de référence
- 2 : Document relatif aux « Responsabilités administrative et pénale en matière de prévention des risques naturels »



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Centre d'Études
Techniques
de l'Équipement
du Sud-Ouest

**Centre d'Études Techniques de l'Équipement
Laboratoires Régionaux des Ponts et Chaussées de Bordeaux et Toulouse**

Annexe 1 :

Liste de cotes de référence

N° DE CASIERS	CRUE CENT ANS	CRUE DE 1875	N° DE CASIERS	CRUE CENT ANS	CRUE DE 1875	N° DE CASIERS	CRUE CENT ANS	CRUE DE 1875
-21	155.22	156.79	102		154.26	153		
21	155.70	157.28	-112	151.96	153.61	-162		152.48
-31	155.22	156.78	-111	152.02	153.72	-161	150.59	152.48
31	155.50	157.06	111	152.02	153.71	161	150.58	152.48
-41	155.22	156.78	112		153.71	162		152.38
41	155.23	156.78	-122	151.58	153.35	163		
-51	154.91	156.44	-121	151.58	153.35	-176		152.00
51	154.92	156.44	121	151.57	153.34	-174		152.22
-61	154.51	156.04	122		153.34	-173		152.20
61	154.50	156.04	123		153.68	-172		152.48
-72		155.44	-132		153.05	-171	150.56	152.46
-71	154.10	155.62	-131	151.17	153.00	171	150.48	152.38
71	154.10	155.63	131	151.17	153.01	172		152.38
-82		154.72	132		153.01	173		
-81	153.69	155.21	133		153.68	-187		151.33
81	153.69	155.22	-142		153.04	-186		151.34
82			-141	151.02	152.90	-184		152.11
-92		154.32	141	151.02	152.88	-183		152.08
-91	153.32	154.87	142		153.01	-182		151.30
91		154.82	143		153.68	-181	149.92	151.42
92		154.81	-152		152.49	181	149.92	151.52
-102		153.80	-151	150.75	152.59	182		
-101	152.67	154.30	151	150.90	152.73	-197		150.88
101	152.65	154.26	152		153.01	-196		150.90

N° DE CASIERS	CRUE CENT ANS	CRUE DE 1875	N° DE CASIERS	CRUE CENT ANS	CRUE DE 1875	N° DE CASIERS	CRUE CENT ANS	CRUE DE 1875
-194		151.28	231	148.13	149.82	-292		148.27
-193		151.31	232		149.74	-291		148.22
-192		151.05	-244			291		148.16
-191	149.52	151.06	-243		149.51	-302		148.10
191	149.52	151.01	-241	147.82	149.61	-301		148.04
192			241	147.80	149.59	301		147.96
-205		150.80	242		149.60	302		147.35
-204		150.81	-254			-311		147.60
-202	149.26	150.79	-253		149.31	311		147.61
-201	149.34	150.79	-251	147.70	149.50	312		147.09
201	149.36	150.84	251	147.62	149.45	320		147.00

202			252		149.54
-214		150.69	-262		148.37
-213		150.70	-261	147.36	149.23
-211	148.81	150.35	261	147.36	149.23
211	148.90	150.43	262		149.23
212			-272		148.35
-224		150.52	-271		148.98
-223		150.53	271		149.02
-221	148.51	150.11	272		149.02
221	148.58	150.12	-282		148.33
-233		149.98	-281		148.74
-231	148.15	149.86	281		148.74

Annexe 2 :

**« Responsabilités administrative et pénale en
matière de prévention des risques naturels »**



Paris, le 5 novembre 2001

DIRECTION DE LA PREVENTION DES
POLLUTIONS ET DES RISQUES

Sous-Direction de la Prévention des Risques majeurs
Bureau de la Cartographie des Risques et de l'Aménagement

Affaire suivie par : Noël JOUTEUR
Tél : 01.42.19.14.75 Fax : 01.42.19.14.79
N/REF : DPPR/SDPRM/CARIAM/NJ

RESPONSABILITÉS ADMINISTRATIVE ET PÉNALE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La responsabilité : essai de définition

- une obligation de répondre à une situation de risque
- une capacité de répondre de dommages survenus
- un fondement traditionnel, la responsabilité civile :

Article 1382 du code civil :

Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

Article 1383 du code civil :

Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

Article 1384 (1^{er} §) du code civil :

On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

- la responsabilité administrative : une responsabilité impersonnelle, réparatrice, régie par des règles spéciales et prudentielles (1^{ère} partie)
- la responsabilité pénale : une responsabilité personnelle, sanctionnatrice et fondée sur l'interprétation stricte de la loi pénale (2^{ème} partie)

LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

Introduction :

I- Des obligations et des capacités de réponse particulières

- une évolution de l'irresponsabilité de la puissance publique à une obligation de résultat en matière de prévention :

Arrêt du Tribunal des Conflits « Blanco » du 8 février 1873 :

Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés...

- précaution et prévention, des principes d'équilibre et de compromis entre plusieurs exigences :

Article 2212-2 (5°) du code général des collectivités territoriales :

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

(...)

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure

Article L. 110-1 du code de l'environnement :

I - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable

(...)

- les conditions de la prévention et de la responsabilité assumée : des capacités de réponse face aux risques et à leur survenance

Alinéa 12 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946 :

La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales

Article L. 124-2 du code de l'environnement :

Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles.

Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'exercice de ce droit. Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées.

L'exploitant est tenu de participer à l'information générale du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention.

2- Responsabilité pour faute, responsabilité pour risque : le travail du juge de la responsabilité

- la responsabilité fautive : l'anormalité *du fait générateur*, son imputabilité à une faute de l'autorité responsable, les atténuations ou exonérations éventuelles (I)
- la responsabilité pour risque : l'anormalité *du dommage* et la rupture de l'égalité devant les charges publiques, son imputabilité à un ouvrage, à des travaux ou une activité normale de la puissance publique (II)

I - Les obligations non assumées : la responsabilité fautive...

A/ ... est imputable à l'autorité responsable

1) en matière de police administrative :

a) Le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale

- une obligation de prendre « les précautions convenables » (art. L.2212-2/5° du CGCT)
- les contours de l'obligation :

Conseil d'Etat 23 octobre 1959 Doublet :

MAIS CONSIDERANT QUE LE REFUS OPPOSE PAR UN MAIRE A UNE DEMANDE TENDANT A CE QU'IL FASSE USAGE DES POUVOIRS DE POLICE A LUI CONFERES PAR L'ARTICLE 97 PRECITE DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884 N'EST ENTACHE D'ILLEGALITE QUE DANS LE CAS OU A RAISON DE LA GRAVITE DU PERIL RESULTANT D'UNE SITUATION PARTICULIEREMENT DANGEREUSE POUR LE BON ORDRE, LA SECURITE OU LA SALUBRITE PUBLIQUE, CETTE AUTORITE, EN N'ORDONNANT PAS LES MESURES INDISPENSABLES POUR FAIRE CESSER CE PERIL GRAVE, MECONNAIT SES OBLIGATIONS LEGALES

- responsabilité pouvant être engagée du fait d'un défaut d'information ou de signalisation préventive :

Conseil d'Etat 28 avril 1967 Lafont :

l'accident survenu au sieur Lafont, renversé par une avalanche sur la piste, est imputable au fonctionnement défectueux du service des pistes, que le Conseil municipal de Val d'Isère avait décidé d'assumer directement, et de la police exercée par le maire au titre de l'article 97 de la loi municipale ; que la faute ainsi commise était de nature à engager, dans les circonstances de l'espèce, la responsabilité de la commune ; qu'aucune faute susceptible d'atténuer cette responsabilité ne peut être reprochée au sieur Lafont, qui s'est borné à se fier au service organisé par la commune

- du fait de l'absence de prescription ou de réalisation de travaux nécessaires :

Conseil d'Etat 14 mars 1986 Commune de Val d'Isère :

lorsque s'est produite l'avalanche qui a dévasté, en février 1970, le chalet de l'Union nationale des centres sportifs de plein air, (UCPA) et entraîné la mort de 39 personnes, (...) la commune n'avait entrepris qu'une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection qui eussent été nécessaires pour assurer une protection efficace contre les avalanches, et dont la réalisation n'eut pas été hors de proportion avec les ressources de la commune. Dans les circonstances de l'affaire et compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, l'insuffisance des mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes

Conseil d'Etat 14 décembre 1974 Dame Bonneau :

(...) CES DISPOSITIONS PERMETTENT AU MAIRE D'ORDONNER DES TRAVAUX MEME SUR DES PROPRIETES PRIVEES ET QUE CES TRAVAUX, QUI SONT D'INTERET COLLECTIF, DOIVENT ETRE EXECUTES PAR LA COMMUNE ET A SES FRAIS ;

(...) QUE LA COMMUNE NE CONTESTE PAS QU'ELLE DOIT RECONSTRUIRE UN "MUR DE PIED" DETRUIT LORS DES TRAVAUX DE DEBLAIEMENTS ET QUE DES TRAVAUX DE CONFORTEMENT DU TALUS SONT NECESSAIRES POUR EVITER LA CHUTE D'UN IMPORTANT ROCHER AU DROIT DE LA MAISON : QUE LE COUT DE L'ENSEMBLE DE CES TRAVAUX DOIT ETRE INTEGRALEMENT SUPPORTE PAR LA COMMUNE

b) Le maire, au titre des mesures lui incombant en cas de danger grave ou imminent

- une obligation de prendre « les mesures de sûreté » nécessaires :

Article L. 2212-4 du CGCT :

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

- les contours de l'obligation :

Conseil d'Etat section 28 octobre 1977 Commune de Merfy :

QUE, DEVANT L'INEFFICACITE DE LA SIGNALISATION INTERDISANT LA DECHARGE D'IMMONDICES, MISE EN PLACE PAR LE SERVICE DES PONTS ET CHAUSSEES ET DES PROCES-VERBAUX DRESSES PAR LA GENDARMERIE A LA DEMANDE DE CE SERVICE, IL LUI APPARTENAIT, SANS PREJUDICE DES MESURES SUSCEPTIBLES D'ETRE PRESCRITES AU TITRE DE L'ARTICLE 97-6 D'USER DES POUVOIRS QU'IL TENAIT DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 101 DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE POUR FAIRE EXECUTER SUR LES PROPRIETES PRIVEES LES TRAVAUX NECESSAIRES POUR METTRE FIN AU DANGER ; CONS QU'EN S'ABSTENANT D'AGIR ET EN SE BORNANT A QUELQUES DEMARCHES ADMINISTRATIVES, LE MAIRE DE MERFY A, PAR SON INACTION, COMMIS UNE FAUTE LOURDE DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE

- responsabilité pouvant être engagée en raison de l'absence ou de l'insuffisance des mesures adéquates de péril :

Conseil d'Etat 4 mars 1991 Commune de St Lary-Soulan :

qu'en égard au nombre, à la gravité et à la localisation des accidents sur une même portion de la piste litigieuse, il ne s'agissait pas d'un obstacle contre lequel les skieurs pouvaient normalement se prémunir même si cette piste était classée "très difficile" ; que les accidents survenus sont ainsi imputables au fonctionnement défectueux du service chargé de la sécurité ; que la faute ainsi commise est de nature à engager la responsabilité de la commune qui n'a pas fait prendre les dispositions convenables pour assurer la sécurité des skieurs, notamment en laissant ouvrir la piste litigieuse puis, ayant pris peu après la décision de la fermer, en tardant à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de cette décision

- en raison de l'absence ou de l'insuffisance de travaux prescrits ou réalisés

Conseil d'Etat Assemblée 24 janvier 1936 Mure :

Considérant qu'il appartient au maire, dans les cas prévus par cette disposition, d'ordonner des travaux sur des propriétés privées, sa décision comportant le droit d'entrer sur lesdites propriétés pour l'exécution des travaux ; que, s'agissant de travaux d'intérêt collectif, ils doivent être exécutés par la commune et à ses frais

Conseil d'Etat 6 avril 1998 SARL Anciens établissements Ousteau :

(...)
Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date de l'arrêté attaqué, un danger grave persistant, autorisait le maire à faire usage des pouvoirs que lui confère l'article L 131-7 ; que toutefois si, dans un tel cas, l'exécution des mesures de sûreté sur des propriétés privées peut être ordonnée par le maire, ces mesures ont un intérêt collectif et doivent, dès lors, être exécutées par les soins de la commune et à ses frais ; que, dans ces conditions, le maire d'Ossun ne pouvait légalement mettre à la charge de la SARL ANCIENS ETABLISSEMENTS OUSTEAU ET CIE l'obligation de faire procéder aux études et travaux nécessaires afin de "stopper le glissement en cours" sur les terrains dont elle est propriétaire

c) Le préfet, au titre de ses pouvoirs propres

- un pouvoir de police général exercé « à titre subsidiaire »... :

Article L. 2215 du CGCT :

La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L 2212-2 et à l'article L 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

- en cas de carence du maire :

Conseil d'Etat 31 janvier 1997 SARL Camping « Les Clos » :

(...), en interdisant, dans l'attente d'une révision du plan d'occupation des sols par la commune et pour y garantir la sécurité publique, les installations de tentes, caravanes et "mobile homes" le préfet n'a ni commis d'erreur de droit en se fondant sur les pouvoirs de police générale qu'il tient des dispositions susrappelées de l'article L 131-13 du code des communes, ni fait une inexacte application de ces dispositions.

- et des pouvoirs exercés au titre de la police spéciale :

Conseil d'Etat 28 février 2001 Société des autoroutes du nord et de l'est de la France :

Considérant que la responsabilité de l'Etat peut être engagée par toute faute commise par le préfet dans l'exercice de ses pouvoirs de police des cours d'eaux non domaniaux ; qu'en se fondant, pour rejeter la demande de la SOCIETE DES AUTOROUTES DU NORD ET DE L'EST DE LA FRANCE, sur le fait qu'aucune faute lourde n'avait, en l'espèce, été commise par le préfet, la cour administrative d'appel s'est méprise sur les règles qui régissent, en la matière, l'engagement de la responsabilité des personnes publiques et a, dès lors, entaché son arrêt d'une erreur de droit

Tribunal administratif de Versailles 3 mai 1994 ép. Lecorguille, commune de Chanteloup-lès-Vignes, préfet des Yvelines :

Le Préfet, en donnant acte de l'abandon de la carrière, alors qu'il était informé qu'un danger constant et imminent d'effondrement en surface persistait, et en s'abstenant d'imposer des mesures d'interdiction pure et simple d'accès aux lieux menacés, a commis une faute simple de nature à engager la responsabilité de l'Etat pour tous les dommages pouvant survenir en surface du fait de la dégradation de la carrière abandonnée. L'Etat est déclaré responsable du décès d'une personne se trouvant sur les lieux lors de l'effondrement de la carrière.

2) en matière d'urbanisme :

a) Responsabilité par défaut de prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme

- rappel des principes généraux d'urbanisme en la matière :

Article L. 121-1 du code de l'urbanisme :

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

(...)

3° (...) la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

- responsabilité pouvant être engagée faute d'une application immédiate du principe de précaution :

Tribunal administratif de Nice 25 septembre 1997 Préfet des Alpes-Maritimes c/ Commune de Mandelieu-la-Napoule :

(...) qu'en égard à l'existence et à la gravité de ces risques naturels d'inondation, (...) à l'absence d'interdiction d'extension de l'urbanisation existante sur les secteurs soumis aux risques les plus élevés, et à la possibilité de construire des parkings souterrains, le P.O.S. modifié de la commune de Mandelieu-la-Napoule ne peut être regardé comme ayant suffisamment pris en compte l'existence connue de ces risques naturels et, par suite, comme compatible avec les prescriptions prévues de l'article L. 121-10.

- par manquement à l'obligation de prendre en compte une délimitation réglementaire préalable du risque :

Conseil d'Etat section 9 avril 1993 Mentzler :

Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions susmentionnées que lorsqu'une commune élabore un plan d'occupation des sols alors que le préfet a préalablement, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article R111-3, délimité les terrains exposés aux risques visés par le premier alinéa en assortissant cette délimitation d'une interdiction de construire ou de prescriptions spéciales à raison des risques encourus, le conseil municipal est tenu de prendre en compte les dispositions de cet arrêté préfectoral en attribuant aux terrains en cause un classement comportant des sujétions au moins égales à celles qu'a édictées ledit arrêté dans l'intérêt de la sécurité publique

- ou par manquement à l'obligation de délimitation réglementaire préalable du risque elle-même :

Cour administrative d'appel de Bordeaux (plénière) 8 avril 1993 Mme Desfougères :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, à la date à laquelle la demande de permis de construire présentée par Mme DESFOUGERES a été instruite, le préfet de la Charente-Maritime n'avait pas mis en oeuvre la procédure de délimitation des zones exposées aux risques d'inondation, notamment dans la commune de Sainte-Marie-de-Ré ; que le terrain de la requérante était situé dans une zone humide au-dessous du niveau de la mer exposée aux risques d'inondation par suite des remontées de la nappe phréatique lors des hautes marées ; qu'ainsi l'abstention du préfet a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers Mme DESFOUGERES

- ou encore du fait d'un retard anormal à procéder à une telle délimitation :

Conseil d'Etat 27 juillet 1979 Blanc :

CONS QUE LE PREFET S'EST ABSTENU JUSQU'EN 1970 DE METTRE EN OEUVRE LA PROCEDURE DE DELIMITATION DES ZONES EXPOSEES AUX RISQUES NATURELS (...) DANS UN SECTEUR DE HAUTE MONTAGNE PROMIS, EN VERTU DU PLAN D'URBANISME DIRECTEUR DE TIGNES APPROUVE EN 1965, A UNE URBANISATION IMPORTANTE ET DONT IL NE RESSORT PAS DES PIECES VERSEES AU DOSSIER QU'IL AIT PU ETRE REGARDE A L'EPOQUE COMME EXEMPT DE RISQUES D'AVALANCHES ; (...) FAUTE QUI N'A PAS MIS L'ADMINISTRATION EN MESURE D'APPRECIER LA REALITE ET L'IMPORTANCE DU RISQUE LORSQU'A ETE DELIVRE EN 1969 LE PERMIS DE CONSTRUIRE DEMANDE PAR M BLANC POUR LA REALISATION D'UN HOTEL-RESTAURANT DANS CE SECTEUR : QUE CETTE FAUTE A ETE DE NATURE A CAUSER A L'INTERESSE UN PREJUDICE DONT IL SERAIT FONDE, LE CAS ECHEANT, A DEMANDER REPARATION A L'ETAT

b) l'obligation de prendre en compte le risque dans les autorisation d'occupation des sols

- par application 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 publique.

- les contours de l'obligation : un contrôle normal du juge de l'excès de pouvoir en cas de refus d'autorisation...

Conseil d'Etat 23 octobre 1987 Albout :

Considérant que le village de Clavans a été sinistré le 20 janvier 1981 par deux avalanches successives entraînant la destruction totale ou partielle d'une vingtaine de constructions, dont la maison de M ALBOUT ; (...) que, dans ces conditions, (...) alors même que le terrain d'implantation du projet n'était pas, à la date de l'arrêté attaqué, compris dans une zone de risque d'avalanches délimitée dans les conditions prévues par le second alinéa dudit article ; (...) le motif de refus de permis tiré de l'existence d'un risque d'avalanches n'est entaché ni d'erreur de droit ni d'erreur de fait
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, s'il n'avait retenu que ce seul motif, le commissaire de la République aurait pris la même décision (...)

- ... et un contrôle minimum en cas d'octroi de l'autorisation, même accompagné de prescriptions et réserves :

Conseil d'Etat 4 février 1994 Ablain :

(...) les auteurs du plan d'occupation des sols n'ont pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation des risques géologiques décrits ci-dessus, en estimant qu'ils ne justifiaient pas une interdiction de créer des lotissements à usage d'habitation dans le secteur en cause, sous réserve pour l'autorité compétente pour statuer sur les demandes d'autorisation, d'imposer le respect de prescriptions adaptées à la nature de ces risques

voire dans certains cas un véritable contrôle de précaution :

Cour administrative d'appel de Lyon 19 avril 1994 Starace :

Considérant que le maire d'Allemagne en Provence a, par un arrêté en date du 20 avril 1988, autorisé l'extension du terrain de camping que M STARACE exploite sur le territoire de cette commune, (...) en bordure du lit de la rivière du Colostre ; qu'il résulte des pièces versées au dossier que les risques de débordement de cette rivière rendaient nécessaires la prescription de mesures de nature à préserver la sécurité publique ; qu'en se bornant à subordonner l'autorisation accordée à la protection des abords du camping contre une éventuelle crue du Colostre, sans définir, dans l'arrêté litigieux, les travaux à mettre en oeuvre pour assurer la sécurité dudit camping, le maire a méconnu les dispositions réglementaires précitées

c) la responsabilité engagée en cas d'autorisation illégalement délivrée

- au regard des contraintes constructives générales et particulières, conformément à l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme :

Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du code de la construction et de l'habitation.

- les contours de l'obligation :

Cour administrative d'appel de Nancy 6 juillet 1993 Consorts Derlin et Lovato :

(...) il résulte de l'instruction que l'étude (...) annexée audit règlement (...) prévoyait (...) que les constructions à édifier dans le secteur où se trouvaient les parcelles appartenant aux consorts DERLIN et LOVATO devaient être adaptées à la nature du sous-sol pour pallier les risques ainsi mis en évidence ; (...) que, par suite, lesdites demandes de permis de construire devaient non pas, comme l'ont estimé les premiers juges, être assorties de prescriptions spéciales déjà prévues par le règlement de lotissement, mais faire l'objet d'une décision de refus ; que dès lors, en délivrant aux consorts DERLIN et LOVATO les permis de construire litigieux en méconnaissance desdites prescriptions, l'Etat (...) a commis une illégalité constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité

Cour administrative d'appel de Lyon 8 juillet 1997 Société Valente et La Selva :

(...) si aucun risque déclaré n'avait été signalé avant la demande d'autorisation de lotir, la présence d'une faille et de cavités naturelles sur l'un des rebords du plateau sur lequel devait être implanté le lotissement, rendant le terrain impropre à la construction de maisons individuelles, ne pouvait être ignorée des services de l'Etat auxquels il incombait, le cas échéant, d'imposer les investigations géologiques nécessaires et des prescriptions spéciales propres à prévenir tout risque de glissement de terrains ou d'éboulement ; que, dans ces conditions, en classant ce terrain en zone constructible et en accordant l'autorisation de lotir sollicitée sans l'assortir d'aucune réserve, le Préfet du Var a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat

B/ Mais la responsabilité peut être partagée

1) entre plusieurs autorités responsables :

a) du fait de comportements fautifs cumulés :

- à la fois de l'Etat et de la commune :

Conseil d'Etat 14 mars 1986 Commune de Val d'Isère (précité) :

La circonstance que le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engage la responsabilité de l'Etat auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité. Etat et commune condamnés chacun à supporter 50 % des conséquences dommageables du sinistre.

Cour administrative d'appel de Bordeaux (plénière) 8 avril 1993 Mme Desfougères (précité) :

(...) en délivrant le permis de construire à l'intéressée, alors qu'il connaissait le caractère inondable du secteur du "Petit Bois", le maire a également commis une faute distincte de nature à engager la responsabilité de la commune envers la requérante ; qu'en conséquence l'Etat et la commune de Sainte-Marie-de-Ré doivent être condamnés à réparer chacun pour moitié les dommages litigieux

- et d'une tierce autorité :

Conseil d'Etat 14 mai 1986 Commune de Cilaos :

Considérant toutefois que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, l'accident n'est pas seulement imputable à cette carence de l'autorité de police municipale mais également au fait que les responsables du collège d'enseignement secondaire ont laissé les enfants quitter l'établissement sans s'assurer qu'ils pouvaient le faire sans danger en dépit de la situation météorologique

Conseil d'Etat 2 mars 1984 Syndicat intercommunal de l'Huveaune Ville de Marseille :

Cons. qu'il résulte de l'instruction, (...) que ces dommages sont imputables pour une part à l'implantation de l'usine dont s'agit qui l'exposait à la fois aux eaux de ruissellement et à celles provenant des crues de l'Huveaune ; qu'ils ont toutefois été sensiblement aggravés, (...) pour une moindre part, par les travaux de calibrage effectués en amont de Marseille par le syndicat intercommunal de l'Huveaune avec la maîtrise d'oeuvre de l'Etat (...)

Cons. qu'il résulte de ce qui précède qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en fixant à (...) 10 % la part des dommages imputables (...) aux travaux de calibrage effectués en amont de Marseille ; que cette dernière part doit donner lieu à la condamnation solidaire du syndicat intercommunal de l'Huveaune, maître d'ouvrage, et de l'Etat, maître d'uvre chargé de la conception des travaux (...)

b) mais sans occultation des véritables responsabilités :

- notamment en cas d'un concours même fautif d'autres autorités, telles que l'Etat :

Conseil d'Etat 22 juin 1987 Ville de Rennes :

Considérant que la ville de Rennes ne saurait s'exonérer de la responsabilité qu'elle a encourue dans l'exercice de la mission de prévention des inondations qui lui incombe en vertu du code des communes en invoquant les fautes qu'aurait commises le service d'annonces des crues mis en place par l'Etat en tardant à informer les services municipaux de la montée des eaux

Conseil d'Etat 12 mai 1990 Abadie :

Considérant, en premier lieu, qu'à les supposer établies les fautes qu'aurait pu commettre le service de lutte contre les inondations ne peuvent, en application de l'article L131-2-6° du code des communes, engager que la responsabilité des communes, et non la responsabilité de l'Etat, alors même que les opérations d'alerte et de secours ont été menées sous la direction du préfet du Gers assisté du directeur départemental de la protection civile dans le cadre d'un plan général d'organisation des secours ;

Considérant, en second lieu, qu'il appartenait uniquement au service d'annonce des crues mis en place par l'Etat de communiquer aux communes toutes informations sur la montée des eaux en vue de faciliter l'exercice par lesdites communes de leur mission de police ; que les carences dont ce service aurait fait preuve dans l'accomplissement de ses obligations envers les communes ne pourraient, à les supposer établies, engager la responsabilité de l'Etat envers les victimes

- ou les services départementaux :

Conseil d'Etat 2 février 1977 Commune de Longjumeau :

LA VILLE DE LONGJUMEAU NE PEUT, A L'EGARD DES VICTIMES DE L'ACCIDENT, INVOQUER LA CIRCONSTANCE QUE LES SECOURS DANS LA LUTTE CONTRE L'INCENDIE FAISAIENT L'OBJET D'UNE ORGANISATION SUR LE PLAN DEPARTEMENTAL ET QU'EN CONSEQUENCE, LA RESPONSABILITE DU DEPARTEMENT POUVAIT ETRE ENGAGEE EN L'ESPECE, POUR SOUTENIR QUE L'ACTION INTRODUITE PAR LA SOCIETE STANDARD TELE-RADIO CONTRE ELLE ETAIT MAL DIRIGEE

2) entre l'autorité responsable et la victime ou le tiers :

a) par manquement à une obligation légale ou réglementaire :

- s'agissant de propriétaires :

Cour administrative d'appel de Lyon 21 mars 2000 Association syndicale d'assainissement et d'irrigation du canal du Réal :

(...) l'entretien et la gestion des ouvrages d'aménagement du canal du REAL incombent à l'ASAI requérante qui regroupe les propriétaires intéressés à l'utilisation ou à l'évacuation des eaux ; (...) ; qu'il résulte également de l'instruction que dans la nuit du 26 au 27 août 1987 le canal du REAL a débordé à la suite de fortes pluies et a entraîné l'inondation de la propriété des époux LEFEBVRE ; (...) qu'il est constant que l'ouvrage incriminé a été réalisé sous la maîtrise d'oeuvre de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt ; qu'il appartenait au maître d'oeuvre de concevoir un système adapté aux dangers d'inondation et à l'ASAI de prendre toute mesure utile pour que la martellière ne soit pas fermée ; qu'en conséquence des fautes ainsi commises par l'ASAI et par l'ETAT, qui ont concouru conjointement à l'inondation, l'ETAT et l'ASAI sont ensemble responsables des dommages causés aux époux LEFEBVRE

- s'agissant d'exploitants :

Conseil d'Etat 2 février 1977 Commune de Longjumeau (précité) :

CONSIDERANT QU'IL RESULTE EGALEMENT DE L'INSTRUCTION QUE LA SOCIETE STANDARD TELE-RADIO QUI STOCKAIT ET TRAITAIT, POUR SES FABRICATIONS, DES MATERIAUX INFLAMMABLES ET SE TROUVAIT IMPLANTEE DANS UNE ZONE INDUSTRIELLE A PROXIMITE D'ENTREPRISES MANIPULANT AUSSI DES MATERIAUX INFLAMMABLES A. DE SON COTE, COMMIS DES FAUTES D'UNE PARTICULIERE GRAVITE EN S'ABSTENANT DE PRENDRE DES MESURES DE PREVENTION NECESSITEES PAR SON ACTIVITE ET DE FAIRE EN SORTE QUE LES PREMIERS MOYENS DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE DONT ELLE DISPOSAIT, SOIENT EN ETAT DE FONCTIONNER A TOUT MOMENT

b) par manquement à une obligation de prudence :

- s'agissant de pétitionnaires ou d'acquéreurs immobiliers :

Cour administrative d'appel de Lyon 8 juillet 1997 Société Valente et La Selva (précité) :

(...) la société VALENTE et LA SELVA, à laquelle le classement du terrain en zone constructible et l'autorisation de lotir n'ont pu avoir pour effet de donner une garantie sur la résistance du sol, ne pouvait ignorer les risques entraînés par l'existence de cette faille et de ces cavités naturelles et a commis une très grave imprudence en entreprenant, sans avoir procédé à des investigations géologiques et des vérifications approfondies, précisément dans la recherche de cavités naturelles sous l'emprise du projet, l'aménagement du terrain et la commercialisation des lots ; que la société VALENTE et LA SELVA a ainsi commis une faute de nature à atténuer, à hauteur des deux tiers, la responsabilité de l'Etat dans la survenance de préjudice qu'elle invoque

Cour administrative d'appel de Bordeaux (plénière) 8 avril 1993 Mme Desfougères (précité) :

Considérant, toutefois, que l'imprudence commise par Mme DESFOUGERES en ne s'assurant pas elle-même de la sécurité du lieu où elle a implanté sa construction atténue dans la proportion des deux tiers la

- s'agissant de simples usagers du domaine public :

Cour administrative d'appel de Lyon 31 mai 1995 Commune de la Grave La Meije :

Mais considérant que M PLAZZA, en décidant de redescendre seul par un itinéraire non balisé, sans s'informer des conditions de retour, alors que la falaise était visible depuis le téléphérique, a commis une faute de nature à atténuer la responsabilité de la commune

C/ La responsabilité peut également être exonérée ou ne peut pas être engagée

1) du fait de la faute de la victime

Conseil d'Etat 10 juillet 1996 Meunier :

(...) M Meunier, en installant son commerce dans des caves dont "la solidité dépend nécessairement de la stabilité du terrain environnant, doit être considéré comme ayant pris en compte l'éventualité d'une mesure d'interdiction pour des motifs de sécurité publique" et (...) "ne pouvait ignorer les risques que comportait l'aménagement d'un établissement recevant du public dans un tel site alors que (...) le maire avait attiré son attention sur l'existence de mouvements de terrain susceptibles d'affecter la stabilité de ses caves" ; (...) la cour n'a pas méconnu les règles qui régissent la responsabilité des personnes publiques en décidant que le préjudice résultant d'une situation à laquelle M Meunier s'était sciemment exposé ne lui ouvrait pas droit à réparation

2) du fait de la force majeure

a) les conditions de sa reconnaissance :

- l'extériorité (par rapport au défenseur) :

Conseil d'Etat Ass. 28 mai 1971 Département du Var c/ Bec Frères (a contrario) :

(...) DES INVESTIGATIONS PLUS PUSSEES EN VUE DE DETERMINER LA ZONE OU SE SONT PRODUITS LES PREMIERS EFFONDREMENTS ET LES CAUSES DE CEUX-CI, QUE DES ETUDES PLUS COMPLETES DU SOUS-SOL, TELLES QU'ELLES POUVAIENT ETRE NORMALEMENT FAITES A L'EPOQUE OU L'OUVRAGE A ETE CONSTRUIT, N'AURAIENT PAS PERMIS DE DECOUVRIR L'UNE DES FISSURES PROFONDES QUI EXISTAIT ET DE DECELER, PAR SUITE, LE DANGER QUE FAISAIT COURIR LA PRESENCE D'UNE SECONDE FISSURE : QUE, DES LORS, EN L'ABSENCE DE TOUTE RELATION ENTRE LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES ETUDES AUXQUELLES IL A ETE PROCEDE ONT ETE CONDUITES ET LE SINISTRE, LEQUEL N'EST D'AILLEURS PAS IMPUTABLE A LA CONCEPTION DE L'OUVRAGE OU AUX CONDITIONS D'EXECUTION DES TRAVAUX, LA RESPONSABILITE DES ARCHITECTES ET DES ENTREPRENEURS (...) NE PEUVENT, EN TOUT ETAT DE CAUSE, PAS ETRE ENGAGEES ENVERS LE MAITRE DE L'OUVRAGE

- l'irrésistibilité :

Conseil d'Etat 23 janvier 1981 Ville de Vierzon :

CONSIDERANT QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QUE LES PLUIES D'ORAGE DU 20 MAI 1971 QUI SONT A L'ORIGINE DE L'INONDATION DES SOUS-SOLS DES ENTREPOTS DE LA SOCIETE "LES TRICOTAGES DU VERDIN" ET DES DOMMAGES DONT IL A ETE DEMANDE REPARATION A LA VILLE DE VIERZON ONT PRESENTE A RAISON DE LEUR VIOLENCE ET DE LEUR INTENSITE EXCEPTIONNELLES ET IMPREVISIBLES PAR RAPPORT A TOUS LES PRECEDENTS CONNUS DANS LA REGION, LE CARACTERE D'UN EVENEMENT DE FORCE MAJEURE

Conseil d'Etat 27 mars 1987 Société des grands travaux de Marseille :

qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise, que l'inondation dont les propriétaires des zones maraîchères ont ainsi été victimes est exclusivement imputable à la conjonction exceptionnelle d'une pluviosité d'une extrême intensité, d'une crue importante de la Garonne et d'une marée particulièrement forte, conjonction qui doit être assimilée à un cas de force majeure

- l'imprévisibilité :

Conseil d'Etat 14 mars 1986 Commune de Val d'Isère (précité) :

L'avalanche qui a, le 10 février 1970, dévasté le chalet de l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA) et entraîné la mort de 39 personnes, ne présentait pas, malgré sa violence exceptionnelle, compte tenu de ce que trois fois au moins depuis 1917 des avalanches de même provenance avaient atteint la zone de la rive gauche de l'Isère où est situé ce chalet, le caractère d'un événement de force majeure.

Cour administrative de Bordeaux 3 avril 1995 Consorts Boyer :

(...) malgré leur importance et leur intensité exceptionnelle, et en dépit de l'arrêté du 8 janvier 1990 portant constatation de l'état de catastrophe naturelle dans la commune de Pézenas, les pluies qui sont tombées sur cette commune le 19 septembre 1989 n'ont pas présenté, pour la région, compte tenu, en particulier, du précédent du 16 janvier 1979 où la hauteur des précipitations en 24 heures a été supérieure à celle constatée le 19 septembre 1989, le caractère de violence imprévisible constituant un cas de force majeure

b) les conditions d'une atténuation de sa reconnaissance :

- par le concours ou l'aggravation du fait d'un dommage de travaux publics :

Conseil d'Etat 13 mai 1970 Commune de Tournissan :

Inondation d'une vigne à la suite de pluies et imputée à l'existence et au fonctionnement d'un pont et d'un ruisseau d'assainissement qui constituaient des ouvrages publics. En raison de leur violence exceptionnelle(...) ces pluies ont présenté un caractère de force majeure. Toutefois, les conséquences dommageables de cet événement ont été aggravées, notamment par le vice de construction d'un ponceau construit par la commune. Responsabilité de cette dernière engagée à concurrence de 20 %.

3) du fait des limites de l'action préventive

a) les limites de l'information disponible :

- s'agissant de risques mineurs :

Conseil d'Etat 6 février 1981 Barateau :

CONSIDERANT QUE L'ACCIDENT DONT LES ENFANTS BERTRAND ET VERONIQUE BARATEAU ONT ETE VICTIMES LE 8 JUILLET 1976, ALORS QU'ILS SE TROUVAIENT SUR LA PLAGE DE LA BREE LES BAINS (CHARENTE MARITIME) AU LIEU DIT "MARINES D'ANTIOCHE", A ETE PROVOQUE PAR L'EBLOUEMENT D'UNE PARTIE D'UN TALUS SURPLOMBANT CETTE PLAGE D'UNE HAUTEUR DE 1M20 :

(...)

SI, EN VERTU DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 97-6 DU CODE D'ADMINISTRATION COMMUNALE ALORS EN VIGUEUR, IL INCOMBAIT AU MAIRE DE PREVENIR PAR DES PRECAUTIONS CONVENABLES LES ACCIDENTS, LE FAIT DE N'AVOIR PAS INTERDIT L'APPROCHE DU TALUS PAR LA MISE EN PLACE D'UNE BARRIERE OU UNE SIGNALISATION APPROPRIEE, N'A PAS ETE, DANS LES CIRCONSTANCES DE L'ESPECE, CONSTITUTIF D'UNE FAUTE DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE

Conseil d'Etat Section 12 décembre 1986 Rebora :

Considérant, d'une part, qu'en admettant que l'accident dont M. REBORA a été victime soit dû à la présence sur la piste de ski qu'il empruntait d'une plaque rocheuse dissimulée sous la couche de neige et sur laquelle il aurait dérapé, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de signalisation d'un tel obstacle, fréquent en haute montagne et contre lequel les skieurs doivent normalement se prémunir, ait été, dans les circonstances de l'espèce, constitutive d'une faute commise par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police

- s'agissant de l'état des connaissances du moment :

Conseil d'Etat 25 octobre 1985 Poinsignon :

CONSIDERANT, EN PREMIER LIEU, QUE, DANS LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE, ET COMPTE TENU DES CARACTERISTIQUES DE LA ZONE TELLES QU'ELLES ETAIENT CONNUES EN 1962, L'ETAT N'A PAS COMMIS DE FAUTE SUSCEPTIBLE D'ENGAGER SA RESPONSABILITE ENVERS M POINSIGNON EN N'AYANT PAS ENCORE MIS EN OEUVRE A CETTE DATE LA PROCEDURE DE DELIMITATION DES ZONES EXPOSEES A DES RISQUES NATURELS PREVUE PAR L'ARTICLE 2 DU DECRET SUSVISE DU 29 AOUT 1955 DEVENU L'ARTICLE R 110-3 DU CODE DE L'URBANISME ;

Conseil d'Etat 29 juin 1992 Leblanc :

Considérant, (...) qu'en admettant même, comme le soutient le requérant, que le terrain précité fût exposé à des risques d'affaissement en raison de sa structure géologique et de la présence d'eau en grande quantité, il ressort des pièces du dossier que ces risques n'étaient pas connus de l'administration à la date de délivrance du permis ; que, par suite, M LEBLANC n'est pas fondé à soutenir que le maire de Margency aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant ledit permis sans l'assortir de conditions spéciales

b) les limites des possibilités techniques et des ressources financières locales :

- les limites dans les capacités financières :

Conseil d'Etat 16 juin 1989 Association « le Ski alpin murois » :

il résulte de l'instruction que la commune de la Morte, agissant en liaison avec les services de l'Etat qu'elle avait informés et consultés, a décidé et fait exécuter en 1974 et 1975 des travaux destinés à protéger les habitations contre les avalanches ; que, bien que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces pour parer entièrement au danger d'avalanche, la municipalité, en n'entretenant pas des travaux plus importants qui auraient été hors de proportion avec ses ressources, n'a pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription des mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les avalanches

- les limites dans l'efficacité de travaux :

Conseil d'Etat 29 décembre 1989 Cassagne :

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite d'une aggravation des risques d'éboulements que présentait la falaise composée de roches friables rendues instables sous l'action des agents atmosphériques, la tranchée que la commune avait fait creuser vers 1950 au pied de la falaise s'est révélée inefficace pour protéger les habitations existantes dans le secteur ; que la commune tout en renonçant à entretenir cet ouvrage devenu inefficace faisait procéder périodiquement, en attendant les résultats d'expertises ayant pour objet l'étude des moyens techniques qu'il était possible de mettre en oeuvre pour prévenir le danger, à la destruction des blocs rocheux qui menaçaient de se détacher de la falaise ; que, dans ces circonstances, la commune ne peut être regardée comme ayant commis une faute lourde qui eût été seule de nature à engager sa responsabilité dans la prescription des mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les éboulements de terre et de rochers

Cour administrative d'appel de Bordeaux 1^{er} août 1994 Bedat :

(...) qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite du sinistre la commune de Borce a entrepris la réalisation de canaux d'écoulement et de plates-formes d'étalement des boues ; que conformément aux conclusions de l'étude réalisée (...) par le Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement, qui soulignait le caractère inéluctable du glissement et l'inutilité des mesures de protection de la maison de M BEDAT, elle a fait construire une digue de protection pour les autres habitations menacées ; qu'elle a procédé à l'entretien régulier de ces différents ouvrages ; (...) que, dans ces conditions, le maire de la commune de Borce ne peut être regardé comme ayant fait preuve dans l'exercice de la police municipale d'une carence constitutive d'une faute lourde qui eût été seule de nature à engager la responsabilité de cette collectivité

c) les limites de l'obligation préventive :

- le caractère facultatif de certains services ou expertises techniques :

Conseil d'Etat 23 février 1973 Tomine :

QUE CES CIRCONSTANCES NE SAURAIENT ENGAGER LA RESPONSABILITE DE L'ETAT, QUI N'EST LEGALEMENT TENU NI DE CREER UN SERVICE D'ANNONCE DES CRUES NI D'ASSURER LA PROTECTION DES RIVERAINS D'UN COURS D'EAU DOMANIAL CONTRE L'ACTION NATURELLE DES EAUX

Cour administrative de Nantes 9 juin 1993 Deshayes :

Considérant que les circonstances d'ordre naturel ne sauraient engager la responsabilité ni de l'Etat, ni du département, ni de la commune, qui ne sont pas légalement tenus de créer un service de surveillance de la stabilité des terrains ni d'assurer la protection des habitants contre les mouvements naturels des sols

- les limites dans la portée des contrôles d'urbanisme :

Conseil d'Etat 20 avril 1966 Loncq :

La délivrance par le maire d'un permis de construire, en vue de l'édification d'un immeuble n'a pas eu pour objet et ne peut avoir pour effet de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol destiné à supporter la construction envisagée. Absence de faute qu'aurait commis la ville en ayant délivré le permis de construire, sans avoir averti le pétitionnaire de l'Etat du sous-sol et des précautions particulières qui devaient être prises.

4) du fait de l'exigence d'une faute lourde

- dans les situations d'urgence et difficiles :

Conseil d'Etat 18 novembre 1994 Sauvi :

(...) la responsabilité de l'administration au regard de l'organisation et du fonctionnement des services de lutte contre l'incendie ne pouvait être recherchée que sur le terrain de la faute lourde, (...)
 (...) après avoir souverainement apprécié la gravité des menaces que le sinistre qui s'est produit le 6 août 1984 à Saint-Victoret faisait peser sur la sécurité des personnes et des biens, et la nature des moyens disponibles pour y faire face, la cour administrative d'appel a pu légalement déduire de ses constatations que les conditions d'intervention des services de lutte contre l'incendie ne révélaient aucune faute lourde

II - La responsabilité sans faute ou pour risque

A/ Les dommages de travaux publics

1) en tant que facteur déclenchant ou aggravant des catastrophes naturelles

a) les cas d'imputabilité directe et exclusive :

- s'agissant d'ouvrages publics non préventifs :

Conseil d'Etat Ass. 28 mai 1971 Département du Var c/ Bec Frères (précité)

Conseil d'Etat 23 janvier 1991 Commune de Vitrolles :

les dommages ont été causés non seulement par le fonctionnement d'ouvrages incorporés à la bretelle autoroutière et au chemin départemental des Bouches-du-Rhône, appartenant respectivement à l'Etat et au département des Bouches-du-Rhône, mais aussi par un ouvrage, élément de la voirie de la zone industrielle et appartenant à la commune ; que la société anonyme du Motel de Vitrolles, tiers par rapport à ces ouvrages, était fondée à demander la réparation du préjudice subi sur le terrain du risque, en l'absence même de toute faute de leur part, à l'Etat, au département des Bouches-du-Rhône et à la COMMUNE DE VITROLLES

- s'agissant de travaux publics de prévention :

Cour administrative d'appel de Bordeaux 4 février 1999 Commune de Lunel :

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite des travaux exécutés par la commune sur le réseau public d'évacuation des eaux pluviales, aucune nouvelle inondation n'a affecté le lotissement des Bleuets où est situé la maison des requérants ; que le résultat de ces travaux, qui ont comporté la suppression de la réduction du diamètre du collecteur principal, établit que les inondations dont Mme Nassalski se plaint trouvent exclusivement leur origine dans l'insuffisance de cet ouvrage public, constitutif d'un défaut d'entretien normal de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard de Mme Nassalski, tiers par rapport à l'ouvrage, même en l'absence de faute

b) les cas d'aggravation :

- par la seule présence de l'ouvrage :

Conseil d'Etat 25 mars 1988 Territoire de Nouvelle-Calédonie :

les conséquences dommageables de l'inondation provoquée, en raison de la situation particulière du terrain de MM Jollivel et Ludeau, par les pluies qui se sont abattues, le 13 février 1981, sur le territoire de la commune du Mont-Dore lors du passage du cyclone "Cliff" (...) ont été aggravées, de manière indivisible, par la conception inadaptée et l'entretien défectueux du radier situé sur le torrent en amont de la propriété de MM Jollivel et Ludeau, (...) ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient le territoire, sa responsabilité se trouve engagée sur le terrain du risque du fait de l'ouvrage public dont il est propriétaire et vis-à-vis duquel MM Jollivel et Ludeau ont la qualité de tiers

- par défaut d'entretien normal d'un ouvrage préventif :

Conseil d'Etat 27 novembre 1987 Société provençale d'équipement :

il résulte de l'instruction (...) que ces inondations sont imputables, d'une part à la conception même du réseau d'évacuation des eaux lors de l'aménagement de la zone industrielle et, d'autre part, au fonctionnement du système d'évacuation des eaux existant, (...) ; que le maître de l'ouvrage et le concepteur n'apportant pas la preuve qui leur incombe de l'aménagement ni de l'entretien normaux de l'ouvrage, (...)

2) selon la qualité de la victime au regard de l'ouvrage

a) la qualité d'usager appelle la recherche d'une présomption de faute :

Conseil d'Etat section 5 juin 1992 Cala :

Considérant qu'une collectivité publique peut en principe s'exonérer de la responsabilité qu'elle encourt à l'égard des usagers d'un ouvrage public victimes d'un dommage causé par l'ouvrage si elle apporte la preuve que ledit ouvrage a été normalement aménagé et entretenu

b) la qualité de tiers exige la seule reconnaissance de l'imputabilité

Cour administrative d'appel de Bordeaux 3 avril 1995 Consorts Boyer :

le mauvais état de ce fossé doit être regardé, en l'absence de toute contestation sérieuse, comme la cause déterminante de l'inondation des propriétés des époux BOYER et des époux GUIOT, qui sont situées en bordure de cet ouvrage public à l'égard duquel les intéressés ont la qualité de tiers ; qu'en l'absence de toute faute des victimes l'Etat doit être déclaré responsable de la totalité des conséquences dommageables de l'inondation de ces propriétés

B/ Les dommages résultant d'ouvrages publics exceptionnellement dangereux

1) Origine et arrêt de principe

a) la responsabilité pour risque du fait des activités dangereuses de l'administration :

Conseil d'Etat 28 mars 1919 Regnault-Desrozier :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casernes du Fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante ; qu'elle procédait, en outre, constamment à la manutention de ces engins dangereux, en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne ; que ces opérations, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage ; et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat

b) la responsabilité résultant de la situation d'un ouvrage de voirie en zone dangereuse :

Conseil d'Etat 6 juillet 1973 Dalleau :

LA HAUTE FALAISE AU PIED DE LAQUELLE L'EMPRISE DE LA CHAUSSEE A ETE ETABLIE EST NOTOIREMENT INSTABLE ET SUJETTE A DES EBOULEMENTS CONSTANTS, DONT LE RISQUE A ETE ACCRU PAR LES ABATTAGES NECESSAIRES A LA REALISATION DE LA ROUTE ; QU'EN DEBIT DES MESURES DE SURVEILLANCE ET D'ENTRETIEN PRISES PAR L'ADMINISTRATION, CES EBOULEMENTS ONT PROVOQUE DE NOMBREUX ACCIDENTS DONT PLUSIEURS MORTELS, DEPUIS L'OUVERTURE DE LA ROUTE EN 1963 ; QUE, DANS CES CONDITIONS, LE TRONCON DE LA ROUTE NATIONALE N° 1, ENTRE SAINT-DENIS ET LA POSSESSION DOIT ETRE REGARDE COMME PRESENTANT PAR LUI-MEME LE CARACTERE D'UN OUVRAGE EXCEPTIONNELLEMENT DANGEREUX DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE L'ETAT, MAITRE DE L'OEUVRE, A L'EGARD DES USAGERS, MEME EN L'ABSENCE D'UN VICE DE CONCEPTION OU D'UN DEFAUT D'AMENAGEMENT OU D'ENTRETIEN NORMAL

c) les conditions d'engagement de cette responsabilité :

- la continuité du risque :

Conseil d'Etat section 11 avril 1975 Département de la Savoie :

SI LA GORGE DES ETROITS, DANS LAQUELLE S'EST PRODUIT L'ACCIDENT ETAIT, PENDANT CERTAINES PERIODES DE L'ANNEE, EXPOSEE AUX AVALANCHES, CETTE CIRCONSTANCE NE CONFERAIT PAS AU CHEMIN DEPARTEMENTAL LE CARACTERE D'UN OUVRAGE EXCEPTIONNELLEMENT DANGEREUX, DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DU DEPARTEMENT ENVERS LES USAGERS MEME EN L'ABSENCE D'UN VICE DE CONCEPTION OU D'UN DEFAUT D'AMENAGEMENT OU D'ENTRETIEN NORMAL

- la gravité du risque :

Conseil d'Etat 25 février 1983 Ministre des transports c/ Mme Baumvielle :

IL NE RESULTE PAS DE L'INSTRUCTION QUE LES RISQUES DE CHUTE DE PIERRES PROVENANT DU FONDS DOMINANT LA ROUTE NATIONALE N° 9 AU SUD DE MILLAU, AIENT, PREALABLEMENT A L'ACCIDENT, PRESENTE UNE GRAVITE TELLE QUE CETTE PORTION DE ROUTE DUT ETRE REGARDEE COMME UN OUVRAGE EXCEPTIONNELLEMENT DANGEREUX, DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE L'ETAT ENVERS LES USAGERS, EN L'ABSENCE D'UN VICE DE CONCEPTION, D'UN DEFAUT D'AMENAGEMENT OU D'UN DEFAUT D'ENTRETIEN NORMAL

2) vers l'abandon de cette responsabilité ?

- du fait de conditions d'application restrictives :

Conseil d'Etat section 5 juin 1992 Cala (précité) :

(...) qu'il ne résulte pas des constatations de fait souverainement opérées par la cour que les risques auxquels sont exposés les usagers du tronçon dont il s'agit de la route nationale 204, comparés avec ceux auxquels sont exposés les usagers de nombreuses routes de montagne, présentent un caractère exceptionnel de gravité ; que, par suite, la cour n'a pu légalement décider, au vu de ces constatations, que ledit tronçon de route présentait le caractère d'un ouvrage exceptionnellement dangereux et que la responsabilité de l'Etat se trouve de ce fait engagée vis-à-vis des consorts Cala même en l'absence de tout défaut d'aménagement ou d'entretien normal de l'ouvrage

C/ Une responsabilité du fait de l'action préventive ?

1) Le principe général d'une responsabilité du fait de l'action législative ou administrative

a) fondement et conditions de son engagement :

- une application directe mais exceptionnelle du principe d'égalité devant les charges publiques : une responsabilité « d'équité »

- la spécialité et la gravité du dommage :

Conseil d'Etat section 23 septembre 1970 Electricité de France c/ Farsat :

CONS QU'EN FAISANT USAGE DU DROIT D'EXPROPRIATION, ELECTRICITE DE FRANCE N'A COMMIS AUCUNE FAUTE DE NATURE A ENGAGER SA RESPONSABILITE ENVERS LE SIEUR FARSAT ; QUE TOUTEFOIS CELUI-CI A DROIT A LA REPARATION DU PREJUDICE PARTICULIER QU'IL A PU SUBIR DANS UN INTERET GENERAL ET QUI, EN RAISON DE SON CARACTERE SPECIAL ET DE SA GRAVITE, NE SAURAIT ETRE REGARDE COMME UNE CHARGE LUI INCOMBANT NORMALEMENT

b) les actions préventives propres à réunir ces conditions :

- les mesures de police administrative :

Conseil d'Etat 22 février 1963 Commune de Gavarnie :

(réglementation par le maire de l'accès à un site naturel remarquable pour des motifs de sécurité, jugée comme ayant porté préjudice à un commerçant installé sur la route d'accès)

Tribunal administratif de Montpellier 23 juin 1999 M. John Van der Velden :

Considérant que, par un arrêté en date du 25 avril 1997, le préfet de l'Aude a, en raison du risque majeur d'inondation, définitivement fermé au public le camping « Vert du Clocher » ;(...)

Considérant que les mesures légalement prises dans l'intérêt général, par les autorités de police, peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques au profit des personnes qui, du fait de leur application, subissent un préjudice anormal et spécial ;
 Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'application de l'arrêté susvisé du préfet de l'Aude a provoqué la cessation de l'unique activité professionnelle de l'intéressé et la perte totale de valeur de son fonds de commerce ; que le préjudice ainsi subi par M. Van der Velden a revêtu, dans les circonstances de l'espèce, un caractère anormal et spécial de nature à ouvrir droit à réparation

- autres mesures susceptibles d'engager cette responsabilité :

Conseil d'Etat section 31 mars 1995 M. Lavaud :

(...) à la date du 26 mai 1983 à laquelle a été prise la décision de fermer les huit autres tours de l'ensemble, celles-ci étaient encore occupées par deux cent trente-quatre familles, qui ont été relogées dans des immeubles appartenant aussi à l'office mais situés en dehors du quartier desservi par l'officine de M. Lavaud ; (...) que ce préjudice, spécial à M. Lavaud, a présenté une gravité telle que la décision de fermeture des huit dernières tours doit être regardée comme lui ayant imposé, dans l'intérêt général, une charge ne lui incombant pas normalement ; que, dès lors, l'office public d'habitations à loyer modéré de la communauté urbaine de Lyon n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif l'a condamné, sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, à réparer le préjudice subi par M. Lavaud

2) Le principe de non indemnisation des servitudes préventives

a) s'agissant des servitudes d'urbanisme :

- le principe:

Article L. 160-5 du code de l'urbanisme (1^{er} §) :

N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.

Conseil d'Etat section 3 juillet 1998 Bitouzet :

Considérant qu'il ne ressort pas du dossier soumis aux juges du fond que ni par son contenu ni par les conditions dans lesquelles il est intervenu le classement des terrains de M. Bitouzet en zone inconstructible par le plan d'occupation des sols de la commune de Béhemont-la-Forêt ait fait peser sur le requérant une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles reposait ce document d'urbanisme

- son articulation avec les principes conventionnels de droit international :

Conseil d'Etat section 3 juillet 1998 Bitouzet (précité) :

Considérant que M. Bitouzet critique l'arrêt attaqué pour n'avoir pas écarté ces prescriptions législatives au motif qu'elles seraient incompatibles avec l'article 1er du Protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui stipule : "Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international - Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général" ;

Considérant que si les stipulations ci-dessus reproduites ont pour objet d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété, elles laissent au législateur une marge d'appréciation étendue, en particulier pour mener une politique d'urbanisme, tant pour choisir les modalités de mise en oeuvre d'une telle politique que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre les objectifs poursuivis par la loi

- les exceptions au principe :

Article L. 160-5 du code de l'urbanisme (2^{ème} §) :

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu.

Conseil d'Etat section 4 mars 1977 Ministre de l'Equipeement Sté Constructions Simottel :

(...) CONS QU'UN ARRETE PREFECTORAL A AUTORISE LE LOTISSEMENT PROJETE PAR LA SOCIETE ANONYME "CONSTRUCTIONS SIMOTTEL", DITE S A S I M C O, AU LIEU-DIT "LE PERROQUET VERT" ; QU'APRES L'INTERVENTION DE CET ARRETE UNE SERVITUDE NOUVELLE A EU POUR EFFET DE RENDRE INCONSTRUCTIBLES PLUSIEURS DES LOTS RESULTANT DU LOTISSEMENT EN COURS DE REALISATION ; QUE CETTE SERVITUDE A ETE DE NATURE A PORTER ATTEINTE A DES DROITS ACQUIS ET QUE, DANS LA MESURE OU DES IMPENSES ONT ETE ENGAGEES PAR LA S A S I M C O EN CONSEQUENCE DE L'AUTORISATION QUI LUI AVAIT ETE DONNEE, ELLES PEUVENT OUVRIR DROIT A L'INDEMNISATION DE CETTE SOCIETE SUR LA BASE DE L'ARTICLE L 160-5

b) s'agissant des servitudes d'utilité publique :

- un droit à indemnisation refusé au titre des exceptions prévues par l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme :

Tribunal administratif de Nancy 24 juin 1997 M et Mme Chone :

Considérant (...) que M. et Mme Chone font valoir qu'en classant leur parcelle en zone rouge, non constructible, le plan d'exposition aux risques a créé une servitude portant atteinte à leur droit acquis à construire, ils ne peuvent toutefois, pour obtenir une indemnisation, se prévaloir des dispositions de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, dès lors que la prétendue servitude n'a pas été instituée par application de ce code, comme l'exige ledit article

- un droit à indemnisation refusé au titre du principe d'égalité devant les charges publiques (préjudice du fait d'un acte législatif) :

Tribunal administratif de Nancy 23 septembre 1997 Sté Le Nid c/ Préfet de Meurthe-et-Moselle, Commune de Neuves Maisons :

Considérant en deuxième lieu, que les dispositions de la loi susmentionnée et de ses textes d'application ont été édictées dans un but d'intérêt général afin de préserver la sécurité des populations exposées à des risques naturels ; qu'en égard à cet objet, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'État à raison des conséquences dommageables que lesdits textes ont pu comporter pour les propriétaires dont les terrains se trouvent situés dans des secteurs déclarés inconstructibles par les plans de prévention mis en œuvre ; que, dès lors, la Sté le nid n'est pas fondée à soutenir que la responsabilité de l'État se trouve engagée du fait des conséquences préjudiciables de la loi précitée.

c) les dérogations législatives au principe de non indemnisation des servitudes :

Article L. 425-1 nouveau du code forestier (loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt) :

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles établis en application des articles L. 562-1 à L. 562-7 du code de l'environnement, dont l'objet est de prévenir les inondations, les mouvements de terrains ou les avalanches, peuvent prévoir des règles de gestion et d'exploitation forestière dans les zones de risques qu'ils déterminent.(...) Dans ce cas, les propriétaires forestiers et les usagers bénéficient des garanties prévues par l'article L. 413-1 et les textes pris pour son application.

Article L. 413-1 du code forestier :

Les indemnités qui pourraient être réclamées par les propriétaires et les usagers, dans le cas où le classement de leurs bois en forêt de protection entraînerait une diminution de revenu, sont réglées, compte tenu des plus-values éventuelles résultant des travaux exécutés et des mesures prises par l'Etat, soit par accord direct avec l'administration, soit, à défaut, par décision de la juridiction administrative.

L'Etat peut également procéder à l'acquisition des bois ainsi classés. Le propriétaire peut exiger cette acquisition s'il justifie que le classement en forêt de protection le prive de la moitié du revenu normal qu'il retire de sa forêt. L'acquisition a lieu soit de gré à gré, soit par voie d'expropriation.

Conclusion : responsabilisation ou solidarité nationale face au risque ?

1) La faiblesse relative du contrôle administratif relatif au respect des obligations préventives : les limites de la responsabilité administrative

- obligations et responsabilité propres aux propriétaires et exploitants en zones à risque
- obligations et responsabilité propres aux pétitionnaires d'autorisation d'occupation et d'utilisation des sols, aux maîtres d'ouvrage et aux constructeurs
- obligations et responsabilité propres aux usagers des domaines et ouvrages publics

2) Au-delà de ces limites. la montée en puissance d'une prise en charge collective des situations de risque extrêmes...

- la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles : l'application directe du principe de solidarité nationale par le biais assurantiel
- la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement : l'apparition d'une nouvelle catégorie d'expropriation spécifique à certaines situations de menace grave
- vers l'application tempérée d'un principe de « responsabilité partagée », en contrepartie de l'affirmation d'une culture de la prévention ?

3) ... dans le contexte d'une pénalisation croissante de l'action publique...

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE

Introduction :

1- Caractéristiques distinctives de la responsabilité pénale

- une responsabilité fondée sur le principe d'une stricte légalité des incriminations et des peines (pas d'infraction ni de sanction sans texte, strictement interprété) :

Article 111-3 du code pénal :

*Nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement.
Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit, ou par le règlement, si l'infraction est une contravention.*

Article 111-4 du code pénal :

La loi pénale est d'interprétation stricte.

- une responsabilité engagée du fait d'une faute (pas de responsabilité pénale sans faute) revêtant un caractère personnel (ni collective, ni du fait d'autrui) :

Article 121-1 du code pénal :

Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait.

- une responsabilité susceptible d'être engagée du seul fait de l'élément intentionnel (même en l'absence de dommage) :

Article 121-4 du code pénal :

Est auteur de l'infraction la personne qui :
1° Commet les faits incriminés ;
2° Tente de commettre un crime ou, dans les cas prévus par la loi, un délit.

Article 121-5 du code pénal :

La tentative est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur.

- une responsabilité donnant lieu à une sanction prononcée pour le compte de l'ensemble de la société (et non à une réparation profitant à la seule victime)

2- Les personnes dépositaires de l'autorité publique et le juge pénal

a) les prémices : la loi des 16-24 août 1790 relative à l'organisation judiciaire

- le principe fondateur de séparation des deux ordres de juridiction, administratif et judiciaire

- le principe d'irresponsabilité des administrateurs publics dans leurs fonctions : la distinction entre faute personnelle et faute de service

b) une étape : l'arrêt du Tribunal des Conflits Thépez du 14 janvier 1935

- la reconnaissance d'une responsabilité pénale de l'agent public pour faute de service :

Considérant que, dans les conditions où il s'est présenté, le fait imputable à ce militaire, dans l'accomplissement d'un service commandé, n'est pas constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions ; que, d'autre part, la circonstance que ce fait a été poursuivi devant la juridiction correctionnelle (...) ne saurait, en ce qui concerne les réparations pécuniaires, eu égard aux conditions dans lesquelles il a été commis, justifier la compétence de l'autorité judiciaire, saisie d'une poursuite civile exercée accessoirement à l'action publique

c) les évolutions récentes du droit pénal au regard de l'action publique

- un recours croissant au juge pénal dans le domaine classique des infractions pour imprudence, négligence et manquements aux obligations de sécurité et de prudence prévues par les lois et les règlements
- l'extension du champ d'intervention du juge pénal : le nouveau code pénal (1994) et la création d'une part du nouveau délit de mise en danger d'autrui, d'autre part de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public
- les limitations apportées à la mise en cause des personnes physiques en matière d'infractions non intentionnelles : les lois du 13 mai 1996 et du 10 juillet 2000

3- Les qualifications possibles d'une responsabilité pénale des acteurs de la prévention des risques

- les infractions aux obligations préventives prévues par les lois et règlements et leurs sanctions (I)
- les délits non intentionnels : la mise en danger d'autrui et la faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (II)

I - Les infractions aux obligations préventives et leurs sanctions

A/ Une multiplicité d'incriminations spécifiques...

1) dans l'ensemble du droit de l'environnement

- un aperçu sur le droit pénal de l'environnement
- un niveau de sanction majoritairement contraventionnel

2) dans le droit de l'urbanisme

a) un préalable au constat des infractions : le contrôle de conformité de constructions

Article L. 460-1 (1^{er} §) du code de l'urbanisme :

Le représentant de l'Etat dans le département, le maire ou ses délégués ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments. Ce droit de visite de communication peut ainsi être exercé après l'achèvement des travaux pendant deux ans.

leur achèvement, la conformité des travaux avec le permis de construire est constatée par un certificat. Le certificat de conformité est délivré dans les formes, conditions et délais déterminés par décret en Conseil d'Etat

b) la mise en œuvre des constatations et de l'action civile

Article L. 480-1 du code de l'urbanisme :

Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.

(...)

Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L 160-1 et L 480-4, ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal.

Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public.

Toute association agréée de protection de l'environnement en application des dispositions de l'article L 252-1 du code rural peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction à l'alinéa 1er du présent article et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.

La commune peut exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur son territoire et constituant une infraction à l'alinéa premier du présent article.

c) les sanctions applicables aux infractions en matière d'urbanisme et d'autorisation d'utilisation des sols

Article L. 480-4 du code de l'urbanisme :

L'exécution de travaux ou l'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier, II, IV et VI du présent livre, par les règlements pris pour son application ou par les autorisations délivrées en conformité avec leurs dispositions(...) est punie d'une amende comprise entre 8 000 F et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 40 000 F par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 2 000 000 F. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé.

Les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

Ces peines sont également applicables :

1 En cas d'inexécution, dans les délais prescrits, de tous travaux accessoires d'aménagement ou de démolition imposés par les autorisations visées au premier alinéa ;

2 En cas d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage.

d) les effets d'une condamnation

Article L. 480-5 du code de l'urbanisme :

En cas de condamnation pour une infraction prévue aux articles L 160-1 et L 480-4, le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, statue même en l'absence d'avis en ce sens de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Le tribunal pourra ordonner la publication de tout ou partie du jugement de condamnation, aux frais du délinquant, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, ainsi que son affichage dans les lieux qu'il indiquera.

e) les conditions et limites de l'action judiciaire

Article L. 480-13 du code de l'urbanisme :

Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile se prescrit, en pareil cas, par cinq ans *délai* après l'achèvement des travaux.

3) dans le droit de la construction

a) un préalable au constat des infractions : le contrôle de conformité de constructions

Article L. 151-1 du code de la construction et de l'habitation :

(renvoi à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme précité)

b) la mise en œuvre des constatations et de l'action civile

Article L. 152-1 du code de la construction et de l'habitation :

Les infractions aux dispositions des articles L 111-4, L 111-7, L 111-8, L 111-9, L 112-17, L 125-1, L 125-3 et L 131-4, sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de la construction et de l'habitation suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font loi jusqu'à preuve du contraire.

c) les sanctions applicables aux infractions en matière constructive

Article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation :

L'exécution de travaux ou l'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L 111-4, L 111-7, L 111-8, L 111-9, L 112-17, L 125-1, L 125-3 et L 131-4, par les règlements pris pour leur application ou par les autorisations délivrées en conformité avec leurs dispositions, est punie d'une amende de 300 000 F. En cas de récidive, la peine d'amende sera à 500 000 F et un emprisonnement de six mois pourra en outre être prononcé. Le tribunal peut en outre ordonner, aux frais du condamné, la publication intégrale ou par extraits de sa décision et, éventuellement, la diffusion d'un message, dont il fixe les termes, informant le public des motifs et du contenu de sa décision, dans un ou plusieurs journaux qu'il désigne.

Les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

Ces peines sont également applicables :

1° En cas d'inexécution, dans les délais prescrits, de tous travaux accessoires d'aménagement ou de démolition imposés par les autorisations visées au premier alinéa ;

2° En cas d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage.(...)

d) les effets d'une condamnation

Article L. 152-5 du code de la construction et de l'habitation :

En cas de condamnation pour une infraction prévue à l'article L 152-4, le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du fonctionnaire compétent, statue soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation administrative ou le permis de construire, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Le tribunal pourra ordonner la publication de tout ou partie du jugement de condamnation, aux frais du délinquant, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, ainsi que son affichage dans les lieux qu'il indiquera.

4) dans la prévention des risques naturels majeurs

a) L'application du régime de constatations et de sanctions applicable en matière d'urbanisme aux infractions aux plans de prévention des risques naturels prévisibles

Article L. 562-5 du code de l'environnement :

I - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L 480-4 du code de l'urbanisme.

II - Les dispositions des articles L 460-1, L 480-1, L 480-2, L 480-3, L 480-5 à L 480-9 et L 480-12 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au I du présent article, sous la seule réserve des conditions suivantes :

1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ;

2° Pour l'application de l'article L 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;

3° Le droit de visite prévu à l'article L 460-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente.

b) L'application de régimes de sanctions spécifiques : l'exemple des PPR incendie de forêt

Article L. 322-9-2 du code forestier :

En cas de violation constatée de l'obligation de débroussailler résultant des dispositions des articles L 322-1-1, L 322-2, L 322-3, L 322-4-1, L 322-5, L 322-7 ou L 322-8, et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, le maire ou, le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département met en demeure les propriétaires d'exécuter les travaux de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé dans un délai qu'il fixe.

Les propriétaires qui n'ont pas procédé aux travaux prescrits par la mise en demeure à l'expiration du délai fixé sont passibles d'une amende qui ne peut excéder 30 euros par mètre carré soumis à l'obligation de débroussaillage.

Les personnes morales peuvent être déclarées responsables, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies au présent article. Elles encourent la peine d'amende selon les modalités prévues à l'article 131-38 du même code.

B/ des incriminations propres à créer les conditions d'un respect des obligations

1) les moyens théoriques d'un contrôle des normes et de leur application

a) à la faveur de diligences multiples

- une initiative possible des autorités responsables
- une initiative possible de la société civile, des particuliers et des usagers

b) dans le cadre d'un contrôle de légalité exercé par le juge pénal

Article 111-5 du code pénal :

Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis.

2) les applications

Cour de Cassation chambre criminelle 9 juillet 1998 Exxxx :

attendu que le permis de construire a été refusé et qu'Exxxx a, néanmoins, poursuivi des travaux qu'il avait au demeurant entrepris avant de l'obtenir ; que l'infraction est parfaitement constituée ; que l'huissier de justice dont le constat est produit indique simplement que l'implantation de la grange a été étudiée pour échapper à toute avalanche ce qui n'est pas une constatation mais une déduction qui est parfaitement contradictoire avec celle du service départemental de restauration des terrains de montagne qui considère que le projet est exposé à des risques importants d'avalanche de neige poudreuse ou celle de la D.D.A.S.S. ; qu'en outre, cette grange a été détruite par le passé par des avalanches et chutes de neige ; que la nature des travaux, l'aménagement, révèlent que l'immeuble pourrait être occupé l'hiver et non seulement pendant la transhumance, qu'il convient en conséquence, la situation dangereuse n'étant pas régularisable, de confirmer la décision des premiers juges sur la peine d'amende prononcée ainsi que sur la démolition ordonnée conformément à la demande de la D.D.E.

C/ Une application cependant limitée des incriminations spécifiques : hypothèses...

1) du fait de leur multiplicité même :

- le goulet d'étranglement judiciaire
- le classement sans suite

2) du fait de la relative faiblesse de leur impact dissuasif :

- le niveau des peines de contraventions prononcées
- leur portée au titre de l'exemplarité

3) du fait de leur caractère préventif

- une conscience faible des enjeux
- l'attraction exercée par une mise en cause délictuelle

II - Les délits non intentionnels en matière de prévention des risques

A/ Le délit classique d'imprudence et de négligence

1) les fondements et les caractères généraux de l'incrimination

a) l'élément légal de l'infraction :

Article 121-3 (3^{ème} §) du code pénal :

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de 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.

Article 221-6 du code pénal :

*Le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.
En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende*

Le fait de causer à autrui, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.
En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 300 000 F d'amende

Article 222-20 du code pénal :

Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende

b) les conditions de la qualification :

- l'exception à l'exigence de l'élément intentionnel :

Article 222-20 du code pénal :

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

- la condition d'un dommage réalisé
- la condition d'une faute
- la condition d'un lien de causalité, direct ou indirecte entre la faute et le dommage

2) son application en matière de prévention des risques naturels

a) en cas de manquements à une obligation de sécurité relevant des pouvoirs de police générale :

Cour d'appel de Grenoble, chambre correctionnelle, 5 août 1992, Ministère public c/S... :

(...) le maire n'a tenu compte « ni du rapport de l'O.N.F., ni des recommandations du préfet, ni des bulletins du service de la météorologie nationale ; il n'a pris aucune disposition consistant à ordonner la fermeture de la piste alors qu'il n'existait par ailleurs aucun dispositif permettant un déclenchement artificiel des plaques neigeuses qui aurait permis l'élimination du risque ; Le tribunal correctionnel de Grenoble en a déduit à bon droit que le maire avait commis une faute de négligence, d'imprudence et d'inobservation des règlements en relation de causalité directe avec le décès des deux skieurs ; le maire doit donc être déclaré coupable du délit d'homicides involontaires

Tribunal de grande instance d'Albertville, 7 avril 1997 :

(...) face à l'existence le jour des faits d'un risque fort et prévisible d'avalanche pouvant atteindre la piste de la Daille, il appartenait tant à Monsieur Catelan, responsable de la sécurité en matière d'avalanche sur la commune en sa qualité de maire, qu'à Monsieur Neel, agent municipal, chef des pistes et de la sécurité, de décider de fermer ladite piste au public. Il s'agissait d'une décision, simple d'exécution, que les intéressés n'auraient eu aucune difficulté, technique ou autre, à mettre en œuvre.
En s'abstenant de le faire les prévenus ont commis une faute en relation directe avec les blessures subies par Mme Porche et le décès de M. Leyssens.

b) en cas de manquements à une obligation spécifique relevant de pouvoirs de police spéciale ou d'urbanisme :

- les polices spéciales en matière d'établissements recevant du public ou d'édifices menaçant ruine (*pour mémoire*)
- les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme et d'autorisation d'occupation des sols (*pour mémoire*)

B/ Le délit de mise en danger d'autrui

1) les fondements et les caractères généraux de l'incrimination

a) l'élément légal de l'infraction :

Article 121-3 (2^{ème} §) du code pénal :

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Article 223-1 du code pénal :

Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende

b) définition de l'infraction :

- une infraction d'une nature nouvelle
- un caractère préventif : l'éventualité du dommage comme condition suffisante

2) les exigences de sa mise en oeuvre

- l'exigence de l'élément légal (qualification de l'infraction)
- l'exigence de l'élément matériel (qualification des faits)
- l'exigence de l'élément moral (caractère délibéré de l'infraction) :

Tribunal de grande instance d'Avignon, 15 septembre 1994, Ministère public c. Van Gaver Solange ép. Bressange :

(...) attendu que la prévenue est accusée d'avoir exposé autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, en l'espèce en conservant ouvert au public le camping dont elle est la gérante au mépris d'un arrêté du Sous-préfet [...] ordonnant la fermeture dudit camping en raison des risques de submersion en cas de crue ;
 attendu que les actes administratifs individuels désignant nommément une personne physique ou morale ne comportent pas de prescriptions générales et impersonnelles comme la loi ou les règlements et ne sont pas visés par l'article 223-1 du Code pénal ;
 attendu que l'arrêté sous-préfectoral ne peut donc servir de fondement à la poursuite de Mme Van Gaver, puisqu'il est impuissant à instituer une obligation particulière de sécurité et de prudence."
 (...) attendu que l'article 223-1 du Code pénal sanctionne le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;
 attendu qu'en l'espèce aucune inondation n'était annoncée ni prévue comme immédiate, voire même seulement comme possible. Que l'immédiateté du risque faisant défaut l'élément matériel manque à la poursuite

C/ Les nouvelles conditions d'une mise en cause pour faits délictuels non intentionnels

1) la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence

- une portée limitée : l'appréciation *in concreto* de la faute d'imprudence ou de négligence au regard des « diligences normales » accomplies par l'auteur des faits
- un exemple d'application :

Cour d'appel d'Amiens, chambre d'accusation, 9 mai 2000, M. P c/ Perruchot :

(...) Le maire de Cayeux-sur-Mer a été mis en examen du chef d'homicide involontaire de Mairig Genet par maladresse, négligence, imprudence, inattention ou inobservation d'une obligation de sécurité ou de prudence, en l'espèce en ne respectant pas les prescriptions de l'article L. 221-33 du code général des collectivités territoriales et par celles imposées par le plan de secours spécialisé du littoral de la Somme (...), en application des articles 221-6, 221-8, 221-10 du code pénal.

(...) la faute d'imprudence d'un maire doit être appréciée concrètement, et non de manière abstraite, par référence à la situation particulière dans laquelle est placé le prévenu.

Il existe aussi des difficultés propres dans l'exercice des missions publiques qui doivent être prises en considération

(...) Le maire voit sa responsabilité engagée dès lors qu'il peut et doit agir compte tenu des éléments qu'il ne peut ignorer, et qu'il dispose des pouvoirs et de moyens humains, matériels et financiers en ce sens.

(...) Concrètement, il n'apparaît pas que le maire de Cayeux-sur-Mer, compte tenu de la topographie de sa commune, de ses impératifs budgétaires, de ses moyens en personnel n'ait pas accompli les diligences normales relatives à la sécurité sur sa commune.

(...) L'ordonnance de non-lieu... doit donc être confirmée

2) la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels

a) les conditions d'une atténuation sensible de la responsabilité pénale des personnes physiques auteurs indirects et involontaires de dommages

- une définition précisée des notions d'imprudence et de négligence
- un renforcement des éléments légaux de la qualification : l'exigence d'une faute caractérisée et d'un risque d'une particulière gravité ne pouvant être ignoré :

Article 121-3 (4^{ème} §) du code pénal :

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, 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'elles ne pouvaient ignorer.

b) une des premières applications de la réforme : l'affaire du Drac en cassation

Cour de Cassation, chambre criminelle, 12 décembre 2000, Véronique Rostaing et autres :

(...) Attendu que, pour déclarer Véronique Rostaing et Mauricette Casteau coupables d'homicides involontaires et de contraventions de blessures involontaires, la cour d'appel relève à leur charge des fautes de négligence ayant contribué à la réalisation du dommage ;

Mais attendu que l'article 121-3 alinéa 4 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, immédiatement applicable, dispose que [dispositions précitées]

Attendu qu'il y a lieu, dès lors, de procéder en ce qui concerne Véronique Rostaing et Mauricette Casteau à un nouvel examen de l'affaire au regard de ces dispositions plus favorables (...)

Relaxe au pénal du maire de la commune de Courçon (Charentes-Maritimes), poursuivi pour homicide involontaire par manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements après la mort d'un enfant écrasé par une cage de football, en l'absence d'une faute « caractérisée », au sens des nouvelles dispositions de l'article 121-3 du code pénal, de la part du prévenu.

Conclusion : la pénalisation de l'action publique ou la recherche de responsabilités préventives bien identifiées

1- A la source du phénomène

- a) une évolution juridique globalement favorable
- b) les limites de la responsabilité administrative
- c) l'affirmation du principe de précaution

2- un phénomène qui reste tempéré, notamment en matière de risque naturel

- a) les limitations législatives récentes
- b) une faiblesse numérique globale
- c) risques naturels : les limites du principe de précaution