



Saint-Denis, le

Service Prévention des Risques Naturels et Routiers

Note d'aide à l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme pour assurer la sécurité des biens et des personnes exposés aux risques naturels

La prise en compte des risques dans l'urbanisme constitue un enjeu majeur de la protection des biens et des personnes et relève d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités.

Ainsi, l'État indique les risques qu'il connaît en déterminant leur localisation et leurs caractéristiques et en veillant à ce que les autres acteurs les prennent en compte. À ce titre, il élabore notamment les plans de préventions des risques naturels (PPRN) qui identifient les risques naturels et définit un règlement applicable.

Les collectivités ont l'obligation de prendre en considération l'existence de ces risques naturels, notamment lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et lors de l'examen des demandes d'autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols.

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est un des moyens à disposition des communes pour assurer la prise en compte des risques connus lors des demandes d'urbanisme en fonction du niveau de risque auquel est ou serait exposée la population.

Cet article dispose qu'un « *projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité et à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* ». Cet article est donc un moyen d'encadrer les projets portant atteinte à la **sécurité publique**.

Les risques d'atteinte à la sécurité publique concernent aussi bien les projets soumis à un risque naturel du simple fait de leur situation que ceux aggravant un risque connu sur les terrains voisins, exposant ainsi les constructions avoisinantes et leurs occupants à un risque plus important.

La formulation générale de cet article a fait l'objet d'une jurisprudence abondante qui en a précisé les contours. Afin que le recours à cet article puisse se faire dans les meilleures conditions, la présente note a pour objet de rappeler les modalités, conditions d'usage et d'application de cet article ainsi que les points de vigilance à souligner.

1. Champ d'application

L'article R. 111-2 peut être appliqué à tout projet de construction, d'aménagement, d'installations et de travaux faisant l'objet d'une demande autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable).

Cet article du Règlement National d'Urbanisme (RNU) est d'ordre public, c'est-à-dire qu'il est applicable en toutes circonstances même si la commune est couverte par un PLU ou un PPRN approuvés et que ces derniers ne s'opposent pas au projet.

Toutefois selon le contexte, la nécessité de recourir à cet article sera plus ou moins importante. Ainsi en présence d'un PLU intégrant des dispositions prenant en compte de manière satisfaisante les risques naturels connus ou d'un PPR récent, la nécessité de recourir à l'article R. 111-2 sera de fait limitée et plus ponctuelle. En effet, ces documents comportent, a priori, les dispositions opposables adaptées à la connaissance actuelle des risques.

Lorsque ces documents sont anciens ou que de nouveaux éléments de connaissances et/ou événements, non pris en compte par ces documents, sont disponibles, la nécessité de recourir à l'article R. 111-2 sera plus fréquente. Dans ce cas, le PPR est toujours en vigueur et opposable mais le recours à l'article R. 111-2 vient le suppléer. Ainsi même en présence d'un PPR, il incombe au maire, si les particularités de la situation qu'il lui appartient d'apprécier l'exigent et si cela lui paraît nécessaire, de recourir au dit article R. 111-2 pour aller plus loin que le PPR pour opposer des prescriptions spéciales ou refuser le permis de construire, alors même que le PPR ne classe pas le terrain d'assiette du projet en zone à risque ni prévoit de prescriptions particulières (CE, 15 février 2016, n° 389103, M. Nessmann).

Le recours à l'article R. 111-2 sera aussi plus fréquent lors de l'élaboration d'un PPRN dans la période sensible située entre la notification du Porter à Connaissance des aléas risques naturels du Préfet au maire (PàC) et l'approbation du PPRN. Le PàC a pour objet de fournir aux collectivités une connaissance actualisée des risques qu'elle doit prendre en compte notamment dans l'élaboration des documents d'urbanisme ou l'instruction des actes ADS. Cette connaissance actualisée permet d'asseoir le recours par la commune à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme pour réglementer, notamment dans l'attente de l'approbation du PPR, l'occupation et l'usage des sols en fonction des risques.

L'absence de recours à l'article R. 111-2 pour des projets portant atteinte à la sécurité publique est, au-delà du risque d'atteinte aux biens et aux personnes, susceptible d'engager la responsabilité du maire et de la commune en cas de dommage lié à un risque majeur.

2. Modalités d'application et conseil

L'usage de l'article R. 111-2 peut aboutir à deux situations : **un refus** de la demande d'autorisation d'urbanisme ou la délivrance sous réserve du respect de **prescriptions spéciales**.

Le refus doit être basé sur l'existence d'un risque important pour la sécurité publique, par exemple :

- une construction envisagée dans une zone de risque fort, qui exposerait ses occupants à un danger important ;
- une demande de reconstruction après sinistre : lorsque le sinistre est la conséquence d'un aléa naturel ;
- la nature de la construction envisagée qui revêt un caractère sensible avec des enjeux forts : centre de secours, hôpital, maison de retraite... (vulnérabilité des usagers et difficultés d'évacuation), mais aussi un terrain de camping... (nombre important de personnes à évacuer en cas de sinistre) ;
- la construction envisagée pourrait provoquer ou aggraver un risque pour d'autres personnes.

Les prescriptions ne peuvent être que des prescriptions d'urbanisme et en aucun cas des prescriptions relevant de la construction. En effet, la bonne réalisation technique des ouvrages incombe au constructeur au titre de l'article 1792 du code civil, repris dans l'article L. 111-13 du code de la construction et de l'habitation.

Les prescriptions ne sont à envisager que dans les cas où la connaissance est suffisamment fiable pour définir des mesures qui permettent d'assurer la mise en sécurité des personnes. Dans le cas contraire, elles pourraient être non adaptées car insuffisantes. Elles doivent également être proportionnées au niveau de risque et réalisables sur le plan économique et technique par le pétitionnaire. Dans le cas contraire, elles risquent d'être censurées par le juge administratif.

Exemples de prescriptions (non exhaustif et à adapter au projet, à l'intensité du risque, à la connaissance de l'aléa, etc.) :

- interdire la création d'ouvertures sur une façade exposée à un risque de chute de blocs,
- interdire les mouvements de terre (terrassements) trop importants en aléa de glissement de terrain, par exemple supérieurs à 30 degrés ou supérieurs à 2 mètres de hauteur,
- interdire l'infiltration des eaux de pluie dans les secteurs soumis à glissements de terrains.

Il est important de souligner le fait que le contrôle opéré par le juge administratif n'est pas le même lorsqu'une autorisation a été délivrée ou qu'elle a été refusée.

Ainsi, il exerce un contrôle dit « minimum » dès lors que l'autorisation a été délivrée, en sanctionnant uniquement l'erreur manifeste d'appréciation (l'erreur grave, grossière).

Lorsqu'un refus a été opposé ou qu'il a été demandé par l'administration, le juge administratif va exercer un contrôle « normal » c'est-à-dire vérifier qu'au regard des risques naturels existants, cette mesure était nécessaire. Ce type de contrôle plus exigeant se justifie par le fait qu'un refus d'autorisation constitue une atteinte au droit à bâtir, attribut du droit de propriété.

Ainsi pour sa bonne application et sécurité juridique, le recours à l'article R. 111-2 doit être solidement et clairement justifié et motivé. Cette argumentation doit permettre d'identifier de manière claire et précise d'une part, le risque naturel et sa gravité et, d'autre part, les caractéristiques du projet qui seraient potentiellement de nature à créer des risques supplémentaires.

Pour ce faire, le maire pourra s'appuyer sur les éléments de connaissance à sa disposition et notamment les éléments de connaissance du PàC. Cependant, comme indiqué précédemment, l'existence d'un PàC ou d'un PPR n'exonère pas la collectivité de prendre en compte les autres éléments de connaissance à sa disposition (études complémentaires, évènements, etc.).

Il conviendra aussi, si possible, de fournir toute information quantitative (hauteur d'eau, vitesse d'écoulement, etc.) qui permette d'apprécier l'existence et l'importance d'un risque réel pour les personnes. Au-delà de la sécurisation juridique des décisions, ce type d'information permet aussi au pétitionnaire d'objectiver et de mieux appréhender les risques et les dommages auxquels ils s'exposent.

En annexe 1 sont rappelés les principales caractéristiques et potentiels dommages caractérisant le niveau d'aléa inondation ou mouvement de terrain.

En annexe 2 sont présentés des exemples de rédaction de décisions.

3. Précisions sur l'applicabilité de l'article R. 111-2 dans le cas de lotissement ou certificat d'urbanisme

Dans certains cas, les demandes d'autorisation d'urbanisme font suite à des actes et décisions préalables d'urbanisme apportant une stabilité ou une cristallisation des droits à construire tels que les lotissements ou les certificats d'urbanisme « pré-opérationnels » (b du L. 410-1 du code de l'urbanisme).

Il ressort de la jurisprudence administrative que ces droits stabilisés ne font pas obstacle au recours à l'article R. 111-2 :

- Le fait qu'un PC soit situé dans un lotissement dûment autorisé ne fait pas obstacle au recours à l'article R. 111-2 (CE 13 juillet 2006 n°282937). Tout particulièrement, la cristallisation des droits à construire dans un lotissement ne fait d'ailleurs pas obstacle à ce qu'un PC soit refusé sur la base du R. 111-2 (CAA Marseille 12 mai 2017, 16MA01710 et 16MA01711).
- Un certificat d'urbanisme (CU) « pré-opérationnel » (b du L410-1 C urb) peut être refusé sur la base de l'article R. 111-2 (en ce sens CAA Marseille, 2 mai 2013, 11MA00886).

- Si un pétitionnaire a bénéficié d'un CU « pré-opérationnel » pour un projet, cela ne fait pas obstacle au recours à l'article R. 111-2 pour refuser le PC (ou le soumettre à prescriptions). Il est à noter que la délivrance d'un CU « pré-opérationnel » alors qu'il aurait dû être refusé, par exemple sur la base de la connaissance des risques, est de nature à engager la responsabilité de la commune.

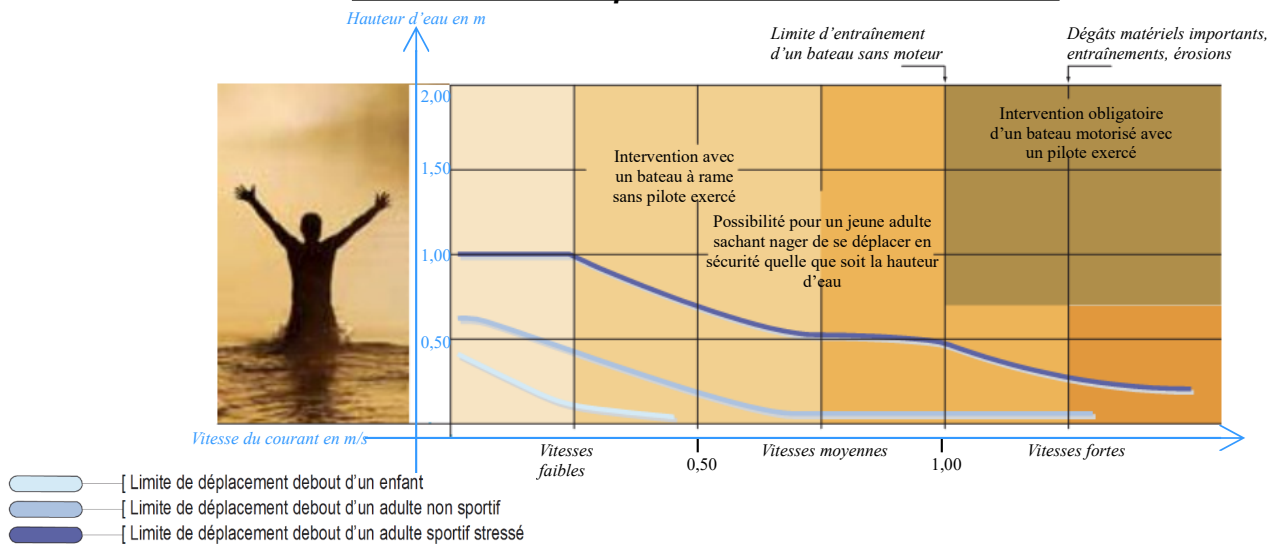
En ce qui concerne les CU « information » (a du L410-1 C Urb), l'information sur la situation du terrain au regard des risques naturels connus et sur le possible recours à l'article R.111-2 représente un élément important qu'il convient de relayer.

Annexe 1 – Éléments d'information synthétiques sur les principales caractéristiques des aléas inondation ou mouvement de terrain et les potentiels dommages

Caractérisation de l'aléa inondation en fonction des vitesses et des hauteurs d'eau

		vitesses (m/s)		
		$v < 0,5$	$0,5 < v < 1$	$1 < v$
hauteur (m)	$0,2 < h < 0,5$	faible	moyen	fort
	$0,5 < h < 1$	moyen	moyen	fort
	$1 < h$	fort	fort	fort

Évaluation des risques humains liés à l'inondation



Caractérisation de l'aléa mouvements de terrain : dommages potentiels sur le bâti selon l'intensité de l'aléa

Niveau d'aléa	Potential de dommage sur le bâti	Mesures de prévention	Caractéristiques des niveaux d'aléa
Faible	Pas de dommage au gros œuvre Pas ou peu de dommage aux éléments de façades	Parades à maîtrise d'ouvrage individuelle possible	Caractéristiques géomécaniques plutôt favorables à la stabilité des terrains et sur lesquelles généralement aucun désordre n'a été recensé
Moyen	Dommage au gros œuvre sans ruine. Intégrité structurelle sollicitée	Dépasant le cadre de la parcelle (échelle versant) et relevant d'un maître d'ouvrage collectif	Des incertitudes demeurent par rapport à l'extension, l'ampleur, et la fréquence des phénomènes potentiels ou bien les caractéristiques des mouvements sont réellement intermédiaires entre un aléa faible et élevé.
Elevé	Dommage important au gros œuvre. Ruine probable. Intégrité structurelle remise en cause.	Dépasant le cadre de la parcelle et techniquement difficile ou coûteuse.	Zones jugées instables, où de nombreux mouvements de terrain sont recensés et où les paramètres géomécaniques sont défavorables et indiquent une stabilité précaire. Ces secteurs peuvent également être associés aux zones d'extensions maximales de phénomènes gravitaires se propageant (ex: aval des remparts) ou de phénomènes régressifs (ex: amont des remparts).
Très Elevé	Destruction du gros œuvre. Ruine certaine Perte de toute intégrité structurelle	impossible techniquement	En complément aux qualifications précédentes en terme d'instabilité, l'aléa très élevé concerne des zones directement exposées à des phénomènes de grande ampleur et/ou très fréquents.

Annexes 2 – exemples de rédaction de décision

Ces exemples ne sont pas exhaustifs et ne valent pas modèle de rédaction. Ils sont à adapter à chaque dossier et constituent une aide à la rédaction.

a) Rédaction d'une décision défavorable CU ou PC sur la base de l'article R.111-2

Vu l'arrêté prescrivant le plan de prévention des risques "....." du (si PPR en cours d'élaboration)

Vu la carte d'aléa "....." portée à la connaissance du maire par le préfet le

Ou

Vu l'étude de l'aléa "....." (cas d'une étude réalisée par une collectivité dont le maire a connaissance)

Considérant que le projet est situé dans une zone d'aléa (fort, moyen...) telle que définie par l'étude... ou le porter à connaissance du préfet susvisé ;

Considérant que les hauteurs d'eau (et / ou les vitesses) atteintes dans ce secteur sont de l'ordre de...

Considérant que le projet est envisagé dans une zone d'aléa pouvant exposer ses occupants à un danger important ;

Ou

Considérant que le projet consiste en la reconstruction d'un bâtiment détruit par une crue / un glissement de terrain / etc.

Ou

Considérant que le projet vise à installer un établissement à caractère sensible (par son public accueilli difficilement évacuable ou par le rôle important que joue cet établissement en gestion de crise par exemple).

L'opération envisagée n'est pas réalisable en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme relatif à

la sécurité et à la salubrité publiques.

b) Rédaction d'une décision favorable CU ou PC avec prescriptions sur la base de l'article R.111-2

Vu l'arrêté prescrivant le plan de prévention des risques "....." du (si PPR en cours d'élaboration)

Vu la carte d'aléa "....." portée à la connaissance du maire par le préfet le

Ou

Vu l'étude de l'aléa "....." (cas d'une étude réalisée par une collectivité dont le maire à connaissance)

Considérant que le projet se situe en zone inondable / zone de mouvements de terrain / zone d'aléa fort / moyen / faible telle que définie dans l'étude susvisée ;

Considérant que le projet peut être admis mais que des prescriptions spéciales sont nécessaires afin d'assurer la protection des biens et des personnes, en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme ;

Article X: prévention des risques. Le projet devra respecter les prescriptions suivantes, en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.