



**Lettre mensuelle du Bureau de la législation de l'urbanisme n° 7 – QV4 – 15 novembre 2016**

**Editorial**

Lors d'un colloque sur « le droit de l'urbanisme permet-il de prévenir et gérer les risques naturels », le Gridauh<sup>1</sup> s'est interrogé sur le rôle des normes d'urbanisme par rapport aux plans de prévention des risques. Entre principe d'indépendance des législations et nécessaire complémentarité des normes, *URBA-Info* fait le point sur le rôle respectif des normes d'urbanisme et des normes relatives à la prévention des risques et des nuisances.

Bonne lecture.

**Sommaire**

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Articulation des normes d'urbanisme et des normes relatives à la prévention des risques et nuisances	p. 2-4
Actualités réglementaires	p. 4-5
Jurisprudence	p. 5
Focus	p. 5-6
Où nous joindre ?	p.6

**ACTUALITÉ**

Le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et le ministère du Logement et de l'Habitat durable lancent la deuxième édition du **grand prix d'aménagement adapté aux terrains inondables constructibles**.

Ce grand prix récompense les projets architecturaux et les aménagements, réalisés ou en cours de réalisation, permettant aux populations de continuer à vivre et à travailler malgré les inondations. L'objectif est de valoriser les solutions pour mieux bâtir en zones inondables constructibles et d'encourager le développement d'aménagements mettant hors de danger les habitants lors du passage de la crue ou des submersions rapides. Le Grand Prix porte sur des terrains où l'aléa n'est ni fort ni grave pour les vies humaines.

La date limite de réception des candidatures est fixée au 6 janvier 2017.



*Cette lettre est réalisée par les agents du bureau QV4*

<sup>1</sup> G.I.P. de recherche sur le droit des institutions, de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

## ARTICULATION DES NORMES D'URBANISME ET DES NORMES RELATIVES A LA PREVENTION DES RISQUES ET NUISANCES

Si l'article [L. 101-2](#) du code de l'urbanisme prévoit déjà que la sécurité et la salubrité publiques ainsi que la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature sont des objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, la jurisprudence récente a renforcé ce rôle.

### 1. Plans de prévention des risques naturels et réglementation de l'urbanisme

Aujourd'hui, la prévention des risques naturels est en premier lieu gérée par les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) élaborés en application des articles [L. 562-1 et suivants](#) du code de l'environnement, et non plus par le code de l'urbanisme<sup>2</sup>. Ainsi, les PPR en tant qu'ils valent servitudes d'utilité publique sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme ([CE, 9 juillet 2012, n° 329310, Commune de Sainte-Marie](#)).

Cependant, l'existence d'un PPR n'exonère pas l'autorité compétente de prendre en compte les risques lors de l'élaboration des documents d'urbanisme comme à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Ainsi, l'article [R. 111-2](#) du code de l'urbanisme, qui est d'ordre public, s'il ne fixe pas de prescriptions de fond, oblige l'autorité compétente à prévenir les risques et fonde les refus ou les prescriptions imposées aux projets qui porteraient atteinte à la sécurité publique.

C'est sur le fondement de l'article R. 111-2 que le Conseil d'Etat a reconnu qu'une autorisation d'urbanisme pouvait préciser voire compléter les dispositions d'un PPR ([CE, 4 mai 2011, n° 321357, Commune de Fondettes](#))<sup>3</sup> :

*« Considérant que les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, destinées notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés aux risques d'inondation et valant servitude d'utilité publique, s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que l'autorité administrative soit tenue de reprendre ces prescriptions dans le cadre de la délivrance du permis de construire ; qu'il incombe toutefois à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme, si les particularités de la situation qu'il lui appartient d'apprécier l'exigent, de préciser dans l'autorisation, le cas échéant, les conditions d'application d'une prescription générale contenue dans le plan ou de subordonner, en application des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, la délivrance du permis de construire sollicité à d'autres prescriptions spéciales, si elles lui apparaissent nécessaires, que celles du plan de prévention des risques naturels prévisibles ».*

Au-delà d'imposer des contraintes supplémentaires, le Conseil d'Etat a récemment reconnu la possibilité de refuser un permis de construire au titre de risques pour la sécurité publique, alors même que le PPR n'avait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risque ni prévu de prescriptions particulières ([CE, 15 février 2016, n° 389103, M. Nessmann](#)) :

*« que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme peut aussi, si elle estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de*

<sup>2</sup> L'article [R. 111-3](#) du code de l'urbanisme abrogé par le décret no 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles fondait la délimitation de périmètres de risques dans lesquels les constructions pouvaient être subordonnées à des conditions spéciales. Ces périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme ont été remplacés par les PPRNP par l'article 16 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>3</sup> Arrêt confirmé par [CE, 17 juin 2015, n° 370181, Mme Lorenzi Scotto](#).

*l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, que les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique le justifient, refuser, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de délivrer un permis de construire, alors même que le plan n'aurait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risques ni prévu de prescriptions particulières qui lui soient applicables ».*

En l'espèce, le rapporteur public a reconnu que l'on se situait « à l'extrême limite de ce que peut faire l'autorisation d'urbanisme sur le fondement de l'article R. 111-2 ». En effet, les PPR, qui ne peuvent être révisés facilement, présentent nécessairement un caractère daté. Aussi, il convient de permettre à l'autorité qui délivre les autorisations d'urbanisme, autorité qui de surcroît engage sa responsabilité, de prendre immédiatement en compte un risque qui ne l'aurait pas été lors de l'adoption du PPR. Mais surtout, la prescription de mesures plus contraignantes que le PPR se justifie par le fait que l'autorité ADS se prononce sur un projet et doit apprécier une situation particulière. Ainsi, c'est au regard des caractéristiques du projet que le permis a été refusé (en l'espèce, constructions envisagées en zone non inondable, mais places de parking et terrasses installées au niveau du sol et accessibles du rez-de-chaussée des immeubles à construire en zone « bleu foncé », particulièrement inondable), et non en excipant l'illégalité du PPR en ce qu'il n'aurait pas classé les secteurs en zone inondable.

L'article R. 111-2 n'a donc pas pour objet de corriger des PPR<sup>4</sup>, mais bien d'obliger l'autorité ADS à apprécier les risques d'atteinte à la sécurité publique induits par le projet au regard « de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations », l'autorisant ainsi à dépasser les seules dispositions des PPR.

## 2. Réglementation relative aux ICPE élevage et réglementation de l'urbanisme

L'article **L. 111-3** du code rural et de la pêche maritime dispose : « Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers, la même exigence d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction et à tout changement de destination précités à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes. » Ainsi, il revient à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de vérifier, lors de l'instruction de permis de construire d'habitations ou d'immeubles habituellement occupés par des tiers situés à proximité de bâtiments d'élevage, le respect des distances d'éloignement fixées par la législation ICPE, ces dernières s'appliquant, par effet de réciprocité, conformément à l'article L. 111-3 du code rural et de la pêche maritime (**Conseil d'État, 24 février 2016, n° 380556**).



<sup>4</sup> En effet, bien que le PPR soit daté, le règlement national d'urbanisme n'a pas à pallier à ses lacunes ou à son caractère figé : « qu'il résulte des termes mêmes de ces dispositions, comme de leur économie générale, que pour l'application des dispositions de l'article B.A-9 [du PPRNP], il y a lieu de se référer à l'urbanisation qui était en vigueur lors de l'adoption du plan, soit le 20 octobre 2003, et non à l'urbanisation existante à la date à laquelle il est statué sur une demande de permis de construire » (**CE, 12 octobre 2016, n° 395089**).

À l'inverse, et en application du principe d'indépendance des législations, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme n'a pas, lors de l'instruction d'un permis de construire relatif à l'implantation d'un bâtiment d'élevage soumis à la législation ICPE, à vérifier le respect des règles d'implantation fixées en application de cette même législation ([Conseil d'État, 2 février 2009, n° 312131](#)).

### 3. Contrôle du juge pour l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme

Lorsque le juge contrôle l'application de l'article R. 111-2, il exerce un contrôle dit asymétrique. Ainsi, en cas de recours contre une autorisation d'urbanisme, le juge exercera :

- un contrôle normal en cas de refus d'autorisation d'urbanisme opposé sur le fondement de l'article R. 111-2 ;
- un contrôle restreint si le requérant attaque l'autorisation d'urbanisme accordée pour non prise en compte des risques d'atteinte à la sécurité et la salubrité publiques en application de l'article R. 111-2. Dans le cadre d'un contrôle restreint, le juge contrôle que la décision ne repose pas sur des faits matériellement inexacts (erreur de fait), sur une erreur de droit, sur une erreur manifeste d'appréciation ou est entachée de détournement de pouvoir ([CE, 29 mars 1968, n° 59004, Société anonyme du lotissement de la plage de Pampelonne](#)).

## ACTUALITES REGLEMENTAIRES

### PARUTION DU DECRET COMPENSATION AGRICOLE

Le [décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche](#) a été publié au journal officiel le 2 septembre 2016.

L'article [L. 112-1-3](#) du code rural et de la pêche maritimes dispose que « *Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire.*

*L'étude préalable et les mesures de compensation sont prises en charge par le maître d'ouvrage. »*

Devront ainsi faire l'objet d'une étude préalable, les projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics ou privés répondant aux conditions cumulatives suivantes :

- être soumis à étude d'impact systématique ;
- être situés sur des zones précédemment affectées à une activité agricole au sens du code rural et de la pêche maritime ;
- prélever une surface de 5 ha, ce seuil pouvant être adapté par arrêté préfectoral dans une fourchette de 1 à 10 ha.

Le décret précise le contenu de l'étude préalable et prévoit que l'étude d'impact pourra tenir lieu d'étude préalable si elle comprend les éléments de l'étude préalable.

Le décret ne précise cependant pas la nature des compensations collectives attendues. En effet, la création d'un fonds de compensation comme solution unique a été écartée même si des compensations financières restent possibles. L'objectif de la loi et du décret est de donner une portée légale et générale à

5 Article issu de l'article [28 de la loi d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt](#) du 13 octobre 2014

des pratiques volontaires pré-existantes. Le ministère de l'agriculture a ainsi mis en avant les bonnes pratiques suivantes :

- construction de l'autoroute A432 : financement d'un projet d'irrigation ;
- parc éolien : soutien à la replantation de vignes sur des terres en jachère.

Le décret est applicable aux projets pour lesquels l'étude d'impact est transmise à l'autorité environnementale à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2016. Une **instruction** précise ses modalités d'application.

## JURISPRUDENCE

### PORTEE DU CONTROLE DU JUGE EN MATIERE DE PLAN DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Dans un **arrêt rendu le 12 octobre 2016, n° 390489**, le Conseil d'État a précisé la portée du contrôle du juge administratif en matière de plan de prévention des risques technologiques, différent selon qu'il se prononce sur la délimitation des zones ou sur les mesures prescrites par le plan.



Ainsi, s'agissant des mesures de protection, le juge administratif exerce un contrôle normal (considérants 30 et 31).

En revanche, en ce qui concerne la définition des zones du plan de prévention des risques technologiques, le contrôle du juge sera restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation (considérants 34 à 36).

## FOCUS

### NOTIFICATION DES DECISIONS DE RETRAIT D'AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE

Le respect du caractère contradictoire de la procédure prévue par les dispositions de **l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000** – désormais codifiées aux articles **L. 121-1**, **L. 121-2** et **L. 122-1** du code des relations entre le public et l'administration – constitue une garantie pour le titulaire de décisions individuelles que l'autorité administrative entend rapporter.

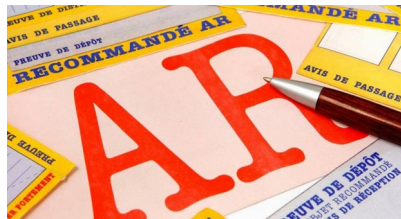
En matière d'autorisations de construire, eu égard à la nature et aux effets d'un tel retrait, le délai de 3 mois pour procéder au retrait, prévu par l'article **L. 424-5** du code de l'urbanisme, oblige l'autorité administrative à mettre en œuvre cette procédure de manière à éviter que le bénéficiaire du permis ne soit privé de cette garantie.

Ainsi, lorsque l'auteur de travaux, le cas échéant titulaire d'un permis de construire, est informé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception de ce qu'un acte individuel faisant grief est susceptible d'être pris à son encontre, l'invitant à présenter ses observations avant l'édition de cet acte (retrait du permis ou arrêté interruptif de travaux), il peut retirer le pli dans le délai de droit commun de 15 jours, prévu par l'article **R. 1-1-6** du code des postes et des communications électroniques <sup>6</sup>.

Le juge administratif apprécie si le délai imparti à l'administré pour présenter ses observations est suffisant en faisant partir ce délai de la date effective de retrait du pli et non de la date de la première présentation à l'adresse du destinataire.

<sup>6</sup> « Lorsque la distribution d'un envoi postal recommandé relevant du service universel est impossible, le destinataire est avisé que l'objet est conservé en instance pendant quinze jours calendaires. A l'expiration de ce délai, l'envoi postal est renvoyé à l'expéditeur lorsque celui-ci est identifiable ».





En effet, hors urgence caractérisée, le caractère suffisant du délai imparti à l'administré pour présenter ses observations (dans le cadre de la procédure contradictoire, de l'ordre de 8 jours) s'apprécie à compter du retrait effectif du pli postal envoyé en RAR. La date de retrait peut correspondre à la date de premier passage ou, au maximum, au retrait auprès du bureau des postes le 15<sup>ème</sup> jour après le premier passage. Le juge administratif sanctionne l'administration (collectivités territoriales ou Etat) qui, pour prendre un acte administratif de retrait ou d'arrêté interruptif de travaux, fait courir le délai pour présenter les observations à compter de la date d'envoi du recommandé ou à la date du premier passage, au lieu de prendre en compte la date effective de retrait du pli (Conseil d'État, 30 décembre 2015, n° 383264, Société Polycorn, et, sur renvoi, CAA de Bordeaux, 4 octobre 2016, n° 16BX00022).

À défaut de disposition dérogatoire explicite, il est donc impératif de respecter ce délai de droit commun de 15 jours dans la mise en œuvre de la procédure de retrait d'autorisations d'urbanisme.

La même règle prévaut pour la procédure contradictoire mise en œuvre avant l'édition d'un arrêté interruptif de travaux.

#### **OÙ NOUS JOINDRE ?**

Pour toute question d'ordre général : [qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr](mailto:qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr)