



# RISQUES NATURELS ET DEPOSSESSION

**Mémoire de D.E.A.**

**Soutenu à Nice en septembre 2001 par Edouard LE GOFF.**

---

**Directeur de recherche :.....Pierre Paul DANNA.**  
**Examineur :.....Norbert CALDERARO.**  
**Examineur :.....Valérie GODFRIN.**

## REMERCIEMENTS :

Mes remerciements vont tout d'abord aux membres du jury :

A Pierre-Paul Danna, professeur à l'université de Nice Sophia-Antipolis au sein de l'équipe du C.R.E.D.E.C.O., qui d'une part m'a aiguillé sur un sujet passionnant et qui d'autre part, malgré ses multiples charges et obligations m'a fait l'honneur d'être mon directeur de recherche.

A Norbert Calderaro, président du tribunal administratif de Nice, qui a accepté d'être examinateur de ce mémoire. Je le remercie aussi pour la spontanéité et la disponibilité dont il a fait preuve pour me recevoir.

Je tiens aussi à adresser de sincères remerciements :

A Jean-Luc Wybo, Docteur en informatique et Directeur du Pôle Cindyniques de l'Ecole des Mines de Paris, qui m'a accueilli au sein de son laboratoire et m'a donné les moyens d'effectuer cette recherche.

Tout particulièrement à Valérie Godfrin, Docteur en droit et attachée de recherches au Pôle Cindyniques, qui tout au long de mon travail a su m'orienter, me conseiller et m'encourager avec beaucoup de compétence et de gentillesse.

Ainsi que l'ensemble des membres du pôle Cindyniques pour leur accueil chaleureux, leurs conseils et leurs contributions à rendre mes conditions de travail toujours plus faciles et agréables.

Enfin, un grand merci à tous les acteurs sociaux qui ont pris le temps de me recevoir et d'enrichir ma réflexion. Ainsi qu'à tous mes proches qui ont dû supporter mon stress.

## LISTES DES ABREVIATIONS :

- Adm. : Administrative.
- A.J.D.A. : Actualité juridique de droit administratif.
- A.J.D.I. : Actualité juridique de droit immobilier.
- A.J.P.I. : Actualité juridique de la propriété immobilière.
- Art. : Article.
- Ass. : Assemblée.
- B.J.D.U. : Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme.
- Bull. : Bulletin.
- C. : Code.
- C.A. : Cour d'appel.
- C.A.A. : Cour administrative d'appel.
- Cass. : Cassation.
- C.A.T.N.A.T. : Catastrophe naturelle.
- C.E : Conseil d'Etat.
- C.E.D.H. : Cour européenne des droits de l'homme.
- Chron. : Chronique.
- Civ. : Civil.
- C.J.C.E. : Cour de justice des Communauté européenne.
- Coll. : Collection.
- Concl. : Conclusions.
- Cons. : Conseil.
- Const. : Constitutionnel.
- Constr. : Construction.
- C.O.S. : Coefficient d'occupation des sols.
- D. : Dalloz.
- D.D.H.C. : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- Déc. : Décision.

- Dr. : Droit.
- E.F. : Etudes foncières.
- Hab. : Habitation.
- J.O. : Journal officiel de la République française.
- Jur. : Juridique.
- P. : page.
- P.E.R.N.P. : Plan d'exposition aux risques naturels prévisibles.
- P.L.D. : Plafond légal de densité.
- P.L.U. : Plan local d'urbanisme.
- P.O.S. : Plan d'occupation des sols.
- P.P.R.N.P. : Plan de prévention des risques naturels prévisibles.
- Préc. : Précité.
- P.U.F. : Presse universitaire de France.
- Rec. : Recueil.
- R.D.P. : Revue de droit public.
- R.F.D.A. : Revue française de droit administratif.
- R.J.D.E. : Revue juridique de droit de l'environnement.
- R.T.D.E. : Revue trimestrielle de droit européen.
- R.T.D.H. : Revue trimestrielle des droits de l'homme.
- R.U.D.H. : Revue universelle des droits de l'homme.
- Sect. : Section.
- Série A : Arrêts et décisions, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme.
- S.R.U : Solidarité renouvellement urbain.
- T.A. : Tribunal administratif.
- Vol. : Volume.
- Z.A.C. : Zone d'aménagement concerté.

## SOMMAIRE :

INTRODUCTION :	6
§1 De l'identification d'un risque naturel à une convergence d'intérêts.	6
§2 De la prévention du risque naturel à une divergence d'intérêts.	11
<b>TITRE 1: LE CADRE DE LA DÉPOSSESSION : ENTRE INTÉRÊT GÉNÉRAL ET PROPRIÉTÉ PRIVÉE. DÉPOSSESSION ET NOTIONS.</b>	<b>23</b>
<i>Chapitre 1: L'utilité publique: critère de légalité et fondement de la prévention susceptible d'entraîner une dépossession.</i>	24
<b>Section 1 :</b> Les outils juridiques de prévention et leurs contrôles.	25
§1 Fonctionnement et portée des outils juridiques de prévention fondés sur l'intérêt général.	25
§2 Le contrôle du juge administratif.	34
<b>Section 2 :</b> La prévention conditionnée par un intérêt général sous influence.	39
§1 Des influences idéologiques entraînant une extension de la prévention.	39
§2 L'influence des responsabilités pour faute entraînant une expansion de la prévention.	47
<i>Chapitre 2: Servitudes, expropriation et champ d'application : des atteintes portées au droit de propriété facteurs d'une éventuelle dépossession.</i>	55
<b>Section 1 :</b> Des atteintes à un droit limité et incertain.	56
§1 Le droit de propriété, un droit absolument limité.	56
§2 Le droit de propriété, un droit au contenu et au sens incertains.	59
<b>Section 2 :</b> Les impacts de la prévention des risques sur les attributs du propriétaire.	65
§1 L'impact lié aux obligations de faire.	66
§2 L'impact lié à l'interdiction de construire.	69
<b>TITRE 2: ANALYSE ET PERSPECTIVE DES FORMES ET CONSÉQUENCES DE LA DÉPOSSESSION : DÉPOSSESSIONS ET COMPENSATIONS.</b>	<b>76</b>
<i>Chapitre 1: La prévention des risques naturels à l'épreuve du couple dépossession-indemnisation.</i>	77
<b>Section 1 :</b> La privation des droits et l'éventuelle réparation d'un préjudice.	78
§1 Les P.P.R. caractéristiques d'une altération du droit de propriété.	78
§2 De la non-indemnisation des servitudes à l'éventuelle réparation de la rupture d'égalité devant les charges publiques par le juge administratif.	84
<b>Section 2 :</b> La privation du bien et l'indemnisation.	94
§1 L'expropriation pour risque naturel caractéristique d'une dépossession, l'identification de la privation par ses effets.	94
§2 L'indemnisation de l'atteinte au droit de propriété par le juge judiciaire.	96
<i>Chapitre 2: Perspectives relatives à la privation des droits par la prévention des risques naturels.</i>	103
<b>Section 1 :</b> Privation des droits et perspectives de requalification en une dépossession.	104
§1 L'atténuation publique à l'épreuve de la jurisprudence constitutionnelle.	104
§2 L'atténuation publique à l'épreuve du droit comparé.	106
<b>Section 2 :</b> Privation des droits et tentative d'atténuation du préjudice.	113
§1 L'atténuation par la pratique urbanistique locale.	114
§2 L'atténuation par l'appel à des fonds privés.	119
CONCLUSION :	127

## INTRODUCTION :

A travers la politique du risque, l'Etat a créé l'illusion de la perfection alors que cela est impossible. L'absence de moyens à la hauteur de ses ambitions ne pouvait que créer une certaine déception. Non pas dans sa lutte contre les risques naturels dont l'inéluctable marche est en route, mais dans ses rapports avec les propriétaires, susceptibles d'être victimes non plus des risques, mais de leur prévention. Ainsi, le système de prévention des risques est en perpétuelle tension entre la propriété privée et l'Etat régalién.

Les intérêts s'ils convergent vers la protection contre le risque naturel – l'Etat poursuivant un intérêt de sécurité publique et l'exonération de responsabilité qui en découle, les citoyens refusant l'idée du risque – divergent de façon brutale quant à la prise en charge du coût relatif à la prévention du risque naturel – l'Etat ne semblant pas avoir les moyens financiers de les assumer, les propriétaires refusant cette fois la baisse incontestable de la valeur de leurs biens qui en découle – .

### §1 De l'identification d'un risque naturel à une convergence d'intérêts.

De prime abord, l'appréhension de la notion de risque naturel apparaît complexe. En effet, l'étude des risques naturels et notamment des dépossessions qu'ils sont susceptibles d'entraîner, fait appel à certaines explications et définitions préalables.

L'aléa naturel, est un événement qui a pour origine un phénomène « naturel », par opposition à un événement provoqué par une action humaine. C'est donc un événement à probabilité non nulle qui à sa source et se développe initialement dans un milieu naturel. Le risque naturel, quant à lui, est un événement dommageable, doté d'une certaine probabilité, conséquence d'un aléa naturel survenant dans un milieu vulnérable.

Le risque résulte, donc, de la conjonction de l'aléa et d'un enjeu, la vulnérabilité étant la mesure des dommages de toutes sortes rapportés à l'intensité des aléas. Doit être associée à

cette définition technique du risque, la notion d'acceptabilité pour y intégrer sa composante sociale. Cette définition des risques naturels englobe des événements d'importance très diverse : des phénomènes de très grandes ampleurs pouvant entraîner de très grandes catastrophes, mais aussi des phénomènes beaucoup plus fréquents, peu destructeurs et dont les conséquences ne sont pas toutes négatives.

Ainsi, si l'approche scientifique du concept est bien déterminée, l'approche juridique des notions de risque et de risque naturel majeur semble emprunt de plus d'obscurité.

La notion juridique du risque<sup>1</sup> n'est pas un concept en soi mais un mode d'attribution des charges des dommages<sup>2</sup>. En effet, la notion de risque jouie d'une place de choix au sein des mécanismes de responsabilité alors que toute tentative de définition apparaît incertaine, ce concept « protéiforme » ne reposant pas sur des critères clairement établis.

Quant à la notion de risque naturel majeur<sup>3</sup>, elle ne semble avoir qu'une valeur fonctionnelle<sup>4</sup>. Elle se présente comme un facteur objectif de déclenchement de décision. Ainsi, la prévisibilité du risque ne détermine le droit que dans la mesure où elle peut servir de fondement à l'action publique qu'elle légitime y compris dans les atteintes au droit de propriété.

Comme tous les pays du monde la France est soumise aux effets des aléas naturels, dont seule l'intensité varie selon les points du globe. Certains aléas sont bien connus de la population, qu'il s'agisse d'inondations dans nos plaines, ou des avalanches dans nos montagnes chaque hiver, des feux de forêt dans le Sud-Est et en Corse au printemps et pendant l'été, ou encore des effondrements, des glissements de terrain, des tempêtes et cyclones (notamment dans les D.O.M.), des crises volcaniques ou des tremblements de terre. Ainsi nos mémoires sont bien empreintes des événements focalisés par les médias sur des

---

<sup>1</sup> Pour une étude approfondie cf. Thèse de droit « La notion de risque en droit public », N. EULER, Université de Grenoble II, directeur de recherche F. SERVOIN, 1999.

<sup>2</sup> Voir *infra*, T1, C1, S2, §2 : « L'influence des responsabilités pour faute entraînant une expansion de la prévention ».

<sup>3</sup> Cette notion a été introduite dans l'ordonnance juridique par un décret du 12 novembre 1981.

<sup>4</sup> B. GODBILLON, « Autorisation de construire et le risque naturel », *A.J.P.I.* 1999, p.768.

sites tels le Grand-Bornand, Nîmes, la Soufrière, Vaison-la-Romaine ou plus récemment la Somme.

On peut alors constater que notre pays est soumis à deux catégories d'événement naturel, les uns d'origine météorologique et d'autres d'origine terrestre. Suivant la vulnérabilité des secteurs où ces phénomènes se produisent, les risques correspondants sont plus ou moins importants et l'on doit redouter d'autant plus leurs effets.

Il faut dès lors tenter de les identifier. Dans un premier temps, il s'agit de savoir où les phénomènes naturels peuvent survenir. Quelle que soit la qualité de nos réseaux de surveillance, il faut savoir où les situer pour que leur efficacité soit la meilleure. Cela conduit donc à localiser les zones à risques. Cette connaissance des zones à risques conditionne à la fois l'implantation des réseaux, le contrôle de l'occupation des sols et la localisation des ouvrages de protection, pourvu que leur cartographie soit le reflet à la fois de la connaissance de l'aléa, phénoménologique et historique.

Ensuite, il convient de déterminer quand on court un risque. La prévision d'un aléa est le plus souvent limitée à une évaluation probabiliste. Ainsi l'aléa caractérise la prévision, on connaît l'aléa si on peut lui attribuer une probabilité pour une intensité donnée.

Néanmoins l'évaluation et l'identification du risque posent certains problèmes. Comment prévoir l'imprévisible ? Comment quantifier l'incertain ? La cartographie relative aux risques présentent-elle les garanties nécessaires ?

Le risque identifié, on peut alors observer une convergence de vue entre la puissance publique et les citoyens qui, pour des raisons différentes refusent tous deux le risque. La sociologie du risque fait ainsi apparaître l'exigence d'un « risque zéro ».

C'est un truisme de dire qu'il n'existe pas d'activité sans risque, que le risque est en quelque sorte consubstantiel à toute activité comme la mort est consubstantielle à la vie. Paradoxalement chacun de nous se sait mortel mais, au moins très généralement, vit et se comporte comme s'il était immortel. La conscience d'un risque probable ne prend que difficilement une forme précise, elle n'est pas acceptée et finalement, la demande de nos concitoyens est de bénéficier d'une sécurité totale, ce qui est évidemment hors de portée des



techniciens<sup>5</sup>. Des parallèles s'imposent alors avec d'autres domaines. Le « droit à la santé » a succédé au droit aux soins » par exemple, ce qui peut être qualifié de « masque utopique du risque zéro dans une société d'hyper protégés »<sup>6</sup>.

En effet, chacun exige une obligation de résultat, postulat d'un risque zéro où l'aléa est absent et la sécurité totale. Par conséquent, dans nos sociétés modernes, le risque est devenu de moins en moins acceptable et le risque naturel ne fait pas exception à cette règle. Face à des perspectives plus ou moins certaines, plus ou moins proches de risques naturels divers, deux attitudes sont par conséquent envisageables, l'une axée sur l'indemnisation des dommages subis par les particuliers à l'occasion de telles catastrophes, l'autre axée sur la prévention du risque. Cependant chacune de ces deux politiques prises isolément, démontre très rapidement ses limites. Par exemple, la prévention est loin d'être la panacée dans la mesure où l'imprévisibilité ainsi que l'irrésistibilité de certains des phénomènes en cause laissent à penser que les mesures prises par l'homme resteront toujours, tout au moins en partie inefficaces. Ainsi, les lois du 13 juillet 1982 et du 5 février 1995 en la matière regroupent les deux logiques dans un même système où la prévention et l'indemnisation des catastrophes naturelles sont couplées<sup>7</sup>.

Néanmoins, ses limites restent importantes d'autant plus que leur perception par le public est brutale et contradictoire avec ses attentes. Ainsi le droit, au moyen d'un système juridique à l'image de plus en plus perfectionné, veut combattre l'aléa. Mais il n'élimine pas le risque : « Aujourd'hui, la société politique doit s'organiser pour parer aux catastrophes et réparer leurs conséquences pour en limiter le coût social et économique »<sup>8</sup>.

De ce fait, face aux phénomènes naturels, on cherche tout naturellement à mettre en sécurité la population, en la protégeant contre les effets potentiels de ces événements. On développe donc la prévention suivant l'adage « plutôt prévenir que guérir ».

Suivant sa signification étymologique, la prévention est le fait d'agir avant le phénomène, l'incident ou l'accident. La prévention est l'ensemble des mesures de toute nature

---

<sup>5</sup> M. BRISAC, « Comment faire devant l'impossibilité de quantifier précisément l'imprévisible ». *Droit et ville*, p 245.

<sup>6</sup> Professeur HUREAU. *Revue Experts*, n°32, septembre 1996.

<sup>7</sup> Voir *infra*, Introduction, §2 : « De la prévention du risque à une divergence d'intérêts ».

<sup>8</sup> P. SEGUR., « La catastrophe et le risque naturel », *RDP* 1997, p. 1695.

prises, avant qu'ils se produisent pour réduire les effets dommageables des phénomènes naturels. Le critère est donc le temps. On peut alors distinguer :

- des mesures prises à long terme, permanentes : action sur l'enchaînement des phénomènes, réduction des conséquences.
- des mesures prises devant une menace immédiate : alerte, évacuation des personnes ou des biens.

La connaissance des phénomènes et des précédents, l'évaluation des risques, l'information, la formation et les plans de secours constituent la base de ces deux séries de mesure.

Techniquement, les programmes de prévention rassemblent plusieurs composantes successives. Dans un premier temps, l'étape « scientifique » consiste au développement de la connaissance des risques<sup>9</sup> et leur expression cartographique, support de l'information préventive<sup>10</sup> et de la formation à la culture du risque. Puis y succède l'étape « opérationnelle ». Mais peut-on mener à bien cette deuxième étape en l'absence de culture du risque ? Sa mise en œuvre fait apparaître ce besoin de sensibilisation technique, sociologique et économique à la problématique de la prévention.

Il est à noter qu'après le déclenchement du risque naturel, les mesures sont le cas échéant : les secours, l'action judiciaire, l'indemnisation et la réparation. Cependant, par continuité les secours dépendent de la préparation, la réparation peut donc inclure de la prévention. La prévention englobe dès lors la protection, encore que ce mot puisse avoir divers sens<sup>11</sup>.

Ainsi, l'identification d'un risque naturel entraîne son refus systématique par les citoyens et par la puissance publique qui déclenche dès lors une politique de prévention. Néanmoins, cette convergence d'intérêts va être supplantée par une divergence fondamentale par rapport à la prise en charge des mesures instituées à cet effet, entre l'intérêt général et l'intérêt particulier des propriétaires.

---

<sup>9</sup> Aléa et vulnérabilité.

<sup>10</sup> Exercé par l'Etat.

<sup>11</sup> Par exemple les ouvrages de protection contre les digues, les coupe-feux, les pare-avalanches...

## §2 De la prévention du risque naturel à une divergence d'intérêts.

La prévention du risque naturel en France s'inscrit dans la mission des pouvoirs de police administrative générale et spéciale.

La police administrative est une activité spécifique de prescription à distinguer de la police judiciaire et consistant à réglementer les activités privées en vue du maintien de l'ordre public dans le respect des libertés. On peut différencier en son sein, la police générale et les polices spéciales.

La police administrative générale vise le maintien de l'ordre public. Elle est exercée à l'échelon départemental par le préfet et par le maire à l'échelon communal. Ainsi, les articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code de collectivités territoriales mettent à la charge du maire toute une série d'obligations de sécurité. Le maire est en effet, responsable de la police administrative générale qui se décompose généralement en police de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité.

Les polices administratives spéciales se définissent quant à elles par un objet plus précis tel que l'urbanisme qui a pour objet l'occupation ou l'utilisation des sols urbains. Le maire qui a compétence en matière de planification urbaine et d'autorisations de permis de construire participe ainsi à la prévention des risques naturels. A cet effet, il peut refuser un permis de construire en vertu de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme<sup>12</sup> ou classé une zone sujette aux risques naturels et non prise en compte dans un P.P.R. en zone N.D.<sup>13</sup>.

Les P.E.R. et aujourd'hui les P.P.R. participent à la mission des pouvoirs de police administrative spéciale.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi « Barnier »<sup>14</sup> consacre un titre complet, le titre II, à la prévention des risques naturels. Après plusieurs catastrophes naturelles survenues entre l'automne 1993 et le début de l'année

---

<sup>12</sup> L'article R.111-2 du code de l'urbanisme précisant que « le permis de construire peut être refusé ou être assorti de prescriptions spéciales si les constructions, de par leur situation [...], sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ».

<sup>13</sup> Zone inscrite au P.O.S. comme une zone naturelle de protection. Cependant la loi S.R.U. du 13 décembre 2000 crée les P.L.U. pour remplacer les P.O.S. et ses décrets d'application suppriment entre autres les zones N.D. qui seront désormais des zones N.

<sup>14</sup> Loi n°95-101 du 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier ». J.O. 3 févr., p. 1840.

1994, le Gouvernement a décidé le lancement d'un important plan d'action contre les risques naturels. Ce plan à l'origine du titre concerné a été adopté le 24 janvier 1994 par un comité interministériel. Tirant les leçons des difficultés rencontrées précédemment par la politique de prévention des risques naturels, il prévoit une modernisation et un renforcement du dispositif législatif et réglementaire, un accroissement notable des moyens financiers et un développement des moyens techniques de prévention et de prévision. Ainsi ce plan intégré à la loi Barnier réforme profondément le dispositif antérieur.

En effet, des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles avaient été institués par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles<sup>15</sup>. Ils avaient pour fonction de réglementer l'usage des territoires qu'ils couvraient en fonction de leur degré d'exposition à ces risques. A cet effet, ils distinguaient trois catégories de zones : les zones rouges très exposées en principe inconstructibles, les zones bleues moyennement exposées où les constructions étaient soumises à des prescriptions spéciales, enfin les zones blanches extérieures au périmètre de risque. Les P.E.R. avaient le statut de servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Ils présentaient en outre l'originalité de lier la protection des risques et leur indemnisation, ainsi les propriétaires qui ne respectaient pas leurs dispositions pouvaient se voir exclus des garanties d'assurance couvrant les dommages causés à leurs biens.

Malheureusement les P.E.R. n'ont pas connu le succès escompté. Début 1994, dix ans après leur institution, le nombre de plans approuvés dépassait à peine 300 alors que celui des communes soumises à des risques était estimé à 12 000 voir à 15 000. Les causes de cet échec relatif sont diverses. Parmi les plus importantes on peut citer l'insuffisance des moyens d'études, la forte résistance des élus locaux à la mise en œuvre d'une procédure qui aboutit à mettre en évidence des risques et à imposer des contraintes aux propriétaires d'une zone, et la concurrence de procédures à objet voisin. En effet des procédures concurrentes étaient venues limitées les cas d'application des P.E.R.. Parmi celles-ci on peut citer le dispositif prévu à l'article R.111-3 du Code de l'urbanisme qui permettait de refuser le permis de construire ou de l'assortir de conditions spéciales dans des zones exposées à des risques naturels, préalablement délimitées par le préfet. Il faut également mentionner les procédures de prévention propres à certains types de risques comme les plans de surface submersible ou les plans de zones sensibles aux incendies de forêt. Le nouvel article 40-1 de la loi du 22 juillet

---

<sup>15</sup> la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

1987 donne une vocation générale aux nouveaux plans de prévention des risques naturels prévisibles en prévoyant que les P.P.R. ne remplacent pas seulement les P.E.R. mais qu'ils se substituent aussi aux dispositifs concurrents. Les textes concernant ceux-ci sont abrogés par le décret du 5 octobre 1995 et les documents établis dans leur cadre valent comme les P.E.R. déjà approuvés, P.P.R.. De plus, cet article dispose que les P.P.R. concernent l'ensemble des risques naturels. La loi du 2 février 1995 s'est donc efforcée de faire du P.P.R. l'unique document de prévention des risques naturels prévisibles.

Outre cette réforme de la cartographie des risques insérée au chapitre 2, deux autres séries de dispositions ont également fait l'objet d'un chapitre du titre II précité de la loi Barnier : la modernisation des règles relatives à l'entretien des cours d'eau, et surtout l'institution d'une procédure d'expropriation pour risques majeurs insérée au chapitre premier relatif aux mesures de sauvegardes des populations menacées par certains risques naturels majeurs.

Synthétisant les divers documents de planification préventive des risques naturels antérieurement en vigueur, le P.P.R. est un document unique, à « contenu modulable »<sup>16</sup> et donc aux effets variables. Les P.P.R. répondent ainsi à des objectifs généraux par des dispositions appropriées entraînant des sujétions différentes suivant les cas.

Les P.P.R. sont le levier de toute politique en matière de prévention des risques. S'inscrivant dans la volonté de limiter les risques, les P.P.R. identifient les risques et constituent un élément de réflexion supplémentaire, dans la lutte contre le risque mais aussi dans le développement des communes concernées, le P.P.R. mettant en évidence les potentialités du territoire.

Ces plans ont pour objet d'une part de délimiter les zones directement exposées au risque, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru ainsi que de délimiter les zones qui, sans être directement exposées, peuvent par les constructions, les ouvrages, les aménagements ou les exploitations qui s'y trouvent, aggraver des risques ou en créer des nouveaux. Et d'autre part, soit y interdire tout type de construction ou d'exploitation, soit, au cas où des autorisations pourraient y être accordées, en préciser les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> J. CARTRON, « Les plans de prévention des risques naturels prévisibles, quelles améliorations du dispositif de prévention ? », *R.J.E.*, 1995, n°2, p.261

<sup>17</sup> Un P.P.R. comprend trois documents :

Ces plans ont également pour objet de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde devant être prise par les collectivités publiques ou par les particuliers. Ces mesures pouvant être rendues obligatoire dans un délai de cinq ans<sup>18</sup>. Toutefois les travaux de prévention mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des « aménagements limités »<sup>19</sup>.

Ainsi les objectifs poursuivis sont de trois ordres :

- de ne plus accroître le nombre de constructions et aménagements nouveaux installés en zone vulnérable ;
- De réduire la vulnérabilité de ceux qui sont déjà réalisée en zone exposée ;
- De ne pas aggraver les risques ni en provoquer de nouveau<sup>20</sup>.

Les types de sujétions imposées aux propriétés exposés relèvent des trois catégories traditionnelles de servitudes, c'est à dire les servitudes *in patiendo*, *in non faciendo* et *in faciendo*. Ainsi, suivant la nature de la zone délimitée et le règlement mis en place pour répondre aux caractéristiques propres du risque, des lieux et des enjeux, les effets juridiques d'un P.P.R. seront très variable. Suivant les cas, le propriétaire concerné sera débiteur d'obligation de faire ou de ne pas faire plus ou moins contraignantes allant jusqu'à l'interdiction de construire sur sa propriété.

Les P.P.R. élaborés par l'Etat<sup>21</sup>, sont des instruments relativement souples permettant une adaptation spatiale et temporelle des moyens et des prescriptions employées. Cette

Une note de présentation, indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances.

Les documents graphiques, qui délimitent les zones où la réglementation du PPR s'applique. On parle couramment de « zones rouges » et de « zones bleues ». Les premières sont des zones réglementées parce qu'elles sont directement exposées aux risques et où les constructions nouvelles sont interdites. Les secondes sont des zones où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux, ainsi les constructions restent autorisées sous réserve de prescriptions particulières.

Le règlement, qui détermine les règles d'interdiction et de prévention applicables dans les zones considérées.

<sup>18</sup> Ce délai pouvant être réduit en cas d'urgence.

<sup>19</sup> selon l'article 5 du décret du 5 octobre 1995, certaines mesures peuvent s'appliquer à des ouvrages déjà construits. Toutefois le coût des travaux imposés ne peut dépasser 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme.

<sup>20</sup> Ce troisième objectif concerne notamment la préservation des champs naturels d'inondation et des capacités d'écoulement des vallées. S'agissant des risques d'avalanches par exemple, il peut conduire à prescrire l'inconstructibilité des terrains situés en amont d'urbanisation existantes.

souplesse s'exprime notamment dans la concertation mise en place entre l'Etat ou ses autorités déconcentrées et les communes ou groupements de communes. Ainsi, les « négociations » entre les autorités tenant d'un intérêt national et celles tenant d'un intérêt local, débouchent sur certaines modulations prenant en considération deux facteurs dont le poids est différent selon les endroits, le développement de la commune et sa potentialité en matière urbaine. Par exemple, les activités agricoles sont acceptées dans la vallée de la Siagne alors que cette zone est classée comme rouge. Cependant, ces modulations présentent certaines limites découlant du caractère objectif de l'aléa et à l'objectif de préservation.

A cet égard, il est significatif de signaler qu'aux yeux de la Direction départementale de l'équipement, la prévention des risques naturels dans le département<sup>22</sup> est de mieux en mieux perçue par la population et les autorités communales, qui sont même parfois demandeurs d'études de risques.

Néanmoins, l'anticipation du risque qu'organise la prévention a un coût. Si celui-ci est supporté en parti par l'Etat qui organise la prévention, il est également supporté par les propriétaires dont les biens sont exposés à un risque. Ces derniers doivent dès lors prendre en charge les sujétions imposées notamment par les P.P.R. qui entraînent des obligations de faire mais surtout de ne pas faire telle que l'interdiction de construire sur son terrain.

Ainsi, on peut constater que le problème de la socialisation du risque naturel, c'est-à-dire de sa prise en charge collective, abouti à une tension entre la puissance publique et la propriété privée.

La lutte contre les risques naturels est un objectif d'intérêt général et plus particulièrement de sécurité publique. Celle-ci implique des mesures de prévention et de protection. Ainsi, se poser la question de la prise en charge des risques et des charges qui en résultent revient à s'interroger sur la prise en charge de l'intérêt général, qui ne peut être autre que la collectivité.

---

<sup>21</sup> Les P.P.R. sont élaborés par l'Etat, les communes intéressées étant consultées. Le projet de plan est soumis à enquête publique, puis approuvé par arrêté du Préfet ou par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable du commissaire-enquêteur, de la commission d'enquête ou d'un conseil municipal.

<sup>22</sup> Alpes Maritimes.

Mais qu'en est-il en pratique ? L'absence d'un système de compensation des servitudes conduit en fait à séparer formellement les deux démarches<sup>23</sup>. Il convient alors de distinguer la prise en compte *a priori* et *a posteriori* du préjudice lié aux risques, c'est à dire la prévention du risque entraînant une restriction des droits des propriétaires par des servitudes d'une part, et l'indemnisation des victimes liées à la survenance du risque, d'autre part.

La socialisation du risque est mise en place par un système d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles pris en charge par les assurances. Ainsi, tous les français ayant choisis de souscrire<sup>24</sup> un contrat d'assurance « dommages aux biens »<sup>25</sup> bénéficie de la garantie catastrophe naturelle qui lui est accolée. La surprime de 12% y correspondant permet alors d'indemniser les victimes de catastrophes naturelles reconnues comme tel par l'Etat<sup>26</sup>.

Cependant comme on le verra plus précisément, les sujétions imposées par les mesures de prévention commandées par les P.P.R. restent à la charge du propriétaire dont les biens sont exposés au risque. Ainsi ce système dit de « solidarité » n'est en pratique qu'un système d'assurance hybride reposant à la fois sur la technique de l'assurance et sur la solidarité.

Le principe de solidarité nationale tel qu'il figure dans le préambule de la Constitution de 1946<sup>27</sup> : « La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales »<sup>28</sup>, n'en est pas moins un des objectifs pris en compte par la politique de prévention. De plus, le Rapport Beveridge de 1942, fondement de notre système de sécurité sociale, rappelle que l'objectif de l'Etat doit être de « libérer l'homme du besoin et du risque ». Le parallèle entre le risque naturel proprement dit et le risque lié à la santé, dont l'origine naturelle semble difficilement contestable, apparaît alors intéressant à souligner.

---

<sup>23</sup> B. Barraqué, « Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée ? », *R.J.E.*, 3/1995, p.439.

<sup>24</sup> Ce contrat n'est pas obligatoire.

<sup>25</sup> Ce contrat « socle » peut être une assurance multirisque habitation, une assurance couvrant les dommages aux véhicules ou une assurance perte d'exploitation.

<sup>26</sup> L'état de catastrophe naturelle, le fait générateur qui déclenche la procédure d'indemnisation est constaté par arrêté interministériel, c'est à dire par la puissance publique. Cette procédure permet ainsi de moduler le champ de la solidarité, d'accorder ou non la possibilité d'être indemnisé, en fonction des nécessités ressenties.

<sup>27</sup> 12° alinéa.

<sup>28</sup> J.O., débats, A.N., 1° séance du 2 fév. 1982, p.702



Si l'on s'en tient à ces principes, l'Etat aurait alors vocation à prendre en charge le risque naturel visé par la loi Barnier, non pas de façon ponctuelle comme c'est le cas, mais de façon systématique. Au regard de ces principes la non indemnisation des P.P.R., en laissant les charges liées à la prévention des risques naturels au propriétaire des biens exposés à ces risques, paraît alors pour le moins sujet à interrogation.

Cependant, il apparaît certaines justifications à ce système. Outre, le principe général de la non-indemnisation des servitudes<sup>29</sup>, une interprétation de ce mécanisme fondée sur la force majeure, que l'on y adhère ou pas, apparaît relativement cohérente.

Le système d'indemnisation des catastrophes naturelles, dont les P.P.R. sont le contrepoint, reposerait sur l'idée que ces dernières constituent un cas de force majeure<sup>30</sup>, c'est à dire un événement extérieur, irrésistible et irréversible. En cas de catastrophe naturelle, le postulat du système ne serait donc satisfait que si auparavant les victimes avaient pris soin de se prémunir contre tous les risques naturels prévisibles. Ainsi, les PPR auraient pour fonction sur le plan juridique d'assurer, dans les hypothèses où un sinistre interviendrait tout de même, que le cas de force majeure soit bien constitué. Les mesures de prévention ayant été prises, l'événement survenu serait alors forcément irrésistible et imprévisible<sup>31</sup>.

Les servitudes résultant des P.P.R. ne seraient donc pas indemnissables dans la mesure où elles seraient l'obligation incombant au propriétaire en contre partie de son droit à être indemnisé sur le fondement de la solidarité nationale.

Néanmoins, cette interprétation apparaît contestée<sup>32</sup> par la remise en cause de l'assimilation systématique des catastrophes naturelles en des cas de force majeure, mais aussi plus généralement par celle de la théorie de la force majeure.

Dans le cadre de l'expropriation pour risque naturel, les objectifs de solidarité nationale semblent respectés, par un régime d'indemnisation favorable à l'exproprié, d'autant plus que contrairement à l'expropriation traditionnelle<sup>33</sup>, il n'y a pas de profit certain pour la collectivité, les terrains étant gelés. Le but est ici d'obtenir le départ des habitants d'une zone

<sup>29</sup> Dans une certaine mesure étudiée *infra*.

<sup>30</sup> Il apparaît que cela n'est pas toujours le cas, Voir *infra* T2, C1, S1, §2, A, 2 : « La remise en cause de son fondement : la force majeur ».

<sup>31</sup> *idem*.

<sup>32</sup> Voir *infra*.

exposée à des risques naturels prévisibles mettant leur vie en cause. Néanmoins, l'observation de son mécanisme d'indemnisation ne peut que nuancer ses propos. En effet, la solidarité nationale alors mise en place apparaît d'une nature particulière puisqu'elle ne repose que sur les assurés : le système d'indemnisation est assuré par la création d'un fonds dont alimenté par des prélèvements sur les surprimes d'assurance<sup>34</sup>.

La socialisation de la prise en charge financière du risque doit-elle s'élargir à la prise en compte des charges résultant de la prévention ? Faut-il attendre avec impatience que le risque survienne pour être indemnisé ? Faut-il espérer que le risque soit assez dangereux et imminent pour que l'expropriation soit préférée aux P.P.R. ? Ces questions posent alors à l'évidence un problème : qui devrait payer l'indemnisation *a priori* ? Cependant, il n'y a pas d'intérêt économique pour l'Etat à prendre en charge le prix de la prévention du risque et notamment la moins-value qu'elle entraîne sur les biens immobiliers concernés, simplement un intérêt politique, éthique, moral ou philosophique.

Ainsi, la prévention des risques naturels reflète le conflit traditionnel entre la propriété privée et la puissance publique, conduisant parfois les divergences entre les intérêts privés et l'intérêt général à son paroxysme.

L'intérêt général est une notion clef du droit administratif, constituant à la fois le moteur et la justification fondamentale de l'action des personnes publiques. Ainsi, si l'administration n'agit pas dans un but d'intérêt général, elle sera sanctionnée par le juge administratif<sup>35</sup>. Alors que cette notion est à la base de toutes les notions élémentaires du droit administratif, il est difficile d'en donner une définition précise ce qui constitue paradoxalement, un gage d'adaptation de l'action administrative.

Néanmoins, c'est l'intérêt général qui justifie d'une part les actions publiques tenant à la sécurité publique et d'autre part les outils juridiques portant atteintes aux intérêts privés et notamment au droit de propriété tels que les servitudes et l'expropriation.

---

<sup>33</sup> La procédure traditionnelle de l'expropriation permet la remise du bien à la collectivité publique bénéficiaire de la nouvelle affectation, celle-ci en retire donc un avantage sinon un profit.

<sup>34</sup> Voir *supra*.

<sup>35</sup> Voir *infra*, T1, C1, S1, §2 : « Le contrôle du juge administratif ».

Le droit de propriété apparaît dès lors comme la « cible » de la prévention des risques naturels, lui portant des atteintes qui oscillent entre de simples limitations et des dépossessions. Néanmoins cette distinction semble plus fragile qu'elle n'y paraît : « entre mesures de dépossession et mesures de réglementation de l'usage, il y a une différence quantitative ou de mesure, et non pas qualitative et d'essence. Ainsi la frontière entre l'expropriation de fait et une restriction draconienne d'usage relèvera toujours du domaine du contestable »<sup>36</sup>. Il appartient dès lors « au droit » et au juge, facteurs de régulation, de rechercher en la matière un équilibre.

Ainsi, dans un premier temps notre réflexion part du constat que la prévention des risques naturels dans sa mise en œuvre porte atteinte au droit de propriété, ou du moins en limite ses prérogatives, en obligeant les propriétaires à faire ou ne pas faire sur leur terrain où un risque a été identifié. Il convient dès lors de déterminer la nature de l'atteinte portée au droit de propriété, à la recherche d'une éventuelle dépossession. Sa détermination est complexe car elle dépend de plusieurs facteurs plus ou moins fluctuants, théoriques ou pratiques définissant le cadre d'une dépossession :

- De la notion de droit de propriété, champ d'application de la dépossession, qui est finalement incertaine: le droit de propriété est-il absolu ou limité ; unifié ou éclaté ; peut-on le considérer comme un droit « noyau » ou un droit incluant des droits dits « satellites » ; est-il défini par son objet ou défini par ses prérogatives?
- De la définition de l'intérêt général (ou utilité publique), c'est à dire de la notion limitative de propriété, critère de légalité : ce qu'il contient, ce qu'il implique et ses propres limites.
- De la nature des mesures de protection mises en œuvre, expropriation ou servitude et en ce qui concerne les P.P.R. du type de sujétion mis en place (zone bleue ou zone rouge).
- Des caractéristiques tenant à chaque propriétaire : terrain bâti ou non, destination de la propriété, bilan coût-avantages tiré des aménagements et équipements de la prévention...

---

<sup>36</sup> L. CONDORELLI, « L'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel », in la convention européenne commentée article par article, Economica 1995, p.995.

La prévention en matière de risques naturels, guidée par l'intérêt général porte ainsi plus ou moins atteinte au droit de propriété dont le concept est lui-même limité et influencé par cet intérêt supérieur. On peut alors constater que l'intérêt général, fondement de la protection est la justification d'atteintes portées au droit de propriété, qui sont tantôt de simples limitations au droit de propriété et tantôt de véritables dépossessions : déposition du bien organisée par l'expropriation avec transfert de propriété ou déposition de fait organisée par la privation des droits du propriétaire instituée par les servitudes. Dans cette dernière hypothèse le titulaire du droit de propriété ne change pas, cependant il est privé des attributs que ce droit devrait lui conférer. Toute la difficulté du problème est alors de déterminer cette déposition par rapport à un concept juridique complexe et fluctuant qu'est le droit de propriété.

Dans un deuxième temps, il apparaît que la compétence juridictionnelle et le régime d'indemnisation, c'est-à-dire les réparations éventuelles pour les propriétaires, sont directement liées à la nature de l'atteinte. Le fondement de l'indemnisation découle de la nature de l'atteinte, qui est en droit positif soit une privation soit une limitation de propriété.

Ainsi, si les garanties apportées en cas de déposition paraissent suffisantes, les juges ne les appliquent qu'aux expropriations et continuent d'appliquer à ce qu'ils considèrent comme des limitations, aux servitudes notamment, un régime disparate et peu protecteur ne permettant pas d'envisager une protection satisfaisante pour les « victimes propriétaires » de la prévention contre les risques naturels. Ceci nous amène à rechercher différents fondements à un meilleur régime d'indemnisation. Deux solutions sont alors envisageables pour améliorer le régime de protection du propriétaire lésé : analyser certaines limitations en déposition, elles seraient alors soumises aux régimes des privations ; ou alors trouver un fondement de protection propre aux limitations plus systématique et plus protecteur.

Cependant, cette faiblesse s'explique en grande partie par l'imputabilité du coût de l'indemnisation. Le financement public a ses limites économiques que le droit ne fait qu'organiser. Ainsi il apparaîtrait judicieux de chercher certaines pistes de financement, publics et surtout privés permettant de mieux protéger le droit de propriété — ou plutôt les droits des propriétaires — et d'assurer une certaine égalité entre le propriétaire dépossédé de ses droits et le propriétaire dépossédé de son bien.

Finalement, la prévention des risques naturels guidée par l'intérêt général organise un régime de protection qui porte une atteinte juridiquement justifiée au droit de propriété, pouvant aller jusqu'à une dépossession, même si celle-ci n'est pas toujours reconnue par le juge. Alors que dans le cadre de la gestion des risques naturels, se fondant sur ces atteintes, le droit positif organise un régime de protection du droit de propriété ou plus exactement, un régime d'indemnisation du propriétaire, relativement limité. Ainsi le régime de protection du propriétaire dépendra de la qualification donnée à l'atteinte dont il peut être victime.

La dépossession est donc, la conséquence éventuelle de la prévention et le critère du régime de protection mis en œuvre. Ce critère, accompagné d'une politique de financement, est dans certains cas à élargir ou à compléter afin de tendre vers un meilleur équilibre entre intérêt privé et public dans la politique des risques naturels.

Ainsi la détermination d'une dépossession dans le cadre de la mise en œuvre de la prévention contre les risques naturels apparaît particulièrement complexe et intéressante car elle conditionne d'une part le régime d'indemnisation du propriétaire dont les terrains sont concernés par les risques naturels, c'est à dire son régime de protection face à la puissance publique ; et d'autre part la compétence juridictionnelle en l'espèce.

Nous nous sommes alors attachés dans un premier temps à définir le cadre de la dépossession. L'expropriation et la servitude, facteurs d'une éventuelle dépossession, répondent à un critère de légalité et à un champ d'application commun, il apparaît donc que la notion de dépossession est encadrée d'une part par la notion d'intérêt général et d'autre part par la notion de droit de propriété, ces deux notions formant l'ossature de la détermination d'une éventuelle dépossession (Titre 1 : Le cadre de la dépossession : entre intérêt général et propriété privé. Dépossession et notions).

Puis dans un second temps l'analyse de l'état du droit en la matière nous conduira d'abord à distinguer différentes formes de dépossession d'où découlent une différence de protection du propriétaire et ensuite, partant de ce constat, à rechercher différentes perspectives quant à l'amélioration de la situation du propriétaire sujet à une privation de ses

droits sans indemnisation compensatrice (Titre 2 : Analyse et perspective des formes et conséquences de la dépossession : dépossession et compensations.).

Ce mémoire ne prétend ni à l'exhaustivité, ni au développement de toutes les notions présentent dans la problématique d'un sujet d'une telle envergure mais à un tour d'horizon du droit positif en la matière, de ses fondements, de sa portée et des pistes de réflexion nécessitant des approfondissements ultérieurs. Ainsi les développements sont consacrés principalement à la prévention des risques naturels organisée par la loi « Barnier » et notamment des P.P.R. dans leurs rapports avec le droit de propriété.

De plus, il est à noter que l'engagement dont nos propos peuvent parfois faire preuve ne prétendent pas détenir l'objectivité d'une vérité mais poursuivent des fins critiques justifiées par l'intitulé même du sujet et par la recherche d'une amélioration de la situation des propriétaires dont les biens sont exposés à un risque naturel.

Enfin, la jeunesse des P.P.R. et donc le peu de jurisprudence et d'analyses relatives directement au sujet traité ne nous ont pas facilité la tâche. Part conséquent, de façon à répondre à la problématique qui découle de ce sujet de la façon la plus précise et complète possible, nous avons fréquemment adopté un raisonnement par analogie.

## **Titre 1: Le cadre de la dépossession : entre intérêt général et propriété privée. Dépossession et notions.**

Le système français de prévention des risques naturels est fondé sur deux instruments de restriction à l'exercice du droit de propriété et ce, dans la satisfaction d'un même but, l'utilité publique. La détermination de l'utilité publique est donc indispensable même si en fait sa constatation est moins exigeante en matière de servitudes où la possibilité donnée par la loi de recourir à la servitude suffit à établir son utilité publique ou son intérêt général. Il n'est alors pas nécessaire de recourir systématiquement à une enquête publique et à une déclaration d'utilité publique. Cependant, et cela est hautement significatif, l'institution des PPR est soumise à cette double formalité, tant les sujétions qu'ils imposent ont des conséquences sur le droit de propriété.

Ainsi l'utilité publique, critère de légalité, est le fondement de la protection contre les risques (chapitre 1) et notamment de la prévention et des outils juridiques utilisés à cet effet, mais aussi la justification des atteintes portées au droit de propriété (chapitre 2), champ d'application commun de ces derniers.

L'éventuelle dépossession découlant de la prévention des risques naturels est ainsi le produit des restrictions au droit de propriété justifiées par l'intérêt général. Celui-ci offre d'une part, un fondement juridique à la mise en œuvre des outils susceptibles d'entraîner une dépossession, et conditionne d'autre part la nature de la prévention à l'origine d'une éventuelle dépossession. L'utilité publique est donc à l'origine de la nature et de la mise en œuvre des instruments de dépossession.

## **Chapitre 1: L'utilité publique: critère de légalité et fondement de la prévention susceptible d'entraîner une dépossession.**

La prévention des risques naturels s'inscrit dans la mission régaliennne de l'Etat relative à la prévention des risques. La loi Barnier à l'origine du nouveau système de prévention des risques naturels, vient s'inscrire dans la loi de 1987 sur la sécurité civile. Cependant, l'intérêt de protection des personnes, poursuivi par les P.P.R.<sup>37</sup> apparaît coexister, d'une manière générale avec la protection des biens et de manière plus ponctuelle avec la protection environnementale proprement dite.

Son objectif est donc de réduire les dommages d'une catastrophe en diminuant la vulnérabilité. Pour cela, la politique de prévention prend en compte la vulnérabilité humaine mais aussi les enjeux économiques. Autrement dit, les P.P.R. visent à limiter les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles, d'une part en améliorant la sécurité des personnes exposées à un risque, et d'autre part en limitant les dommages aux biens et aux activités soumis aux risques. L'objectif est de maintenir la capacité économique du pays et si possible de l'améliorer. Ainsi, l'Etat développera et mettra en place les techniques permettant de mieux atteindre ces objectifs. Il répond ainsi à un objectif d'intérêt général : « la sécurité »<sup>38</sup>.

L'utilité publique dont l'objet est ainsi défini, est le fondement de la prévention contre les risques naturels. Elle est de ce fait, la condition *sine qua non* de la licéité des outils juridiques de prévention contre les risques naturels mis en œuvre en son nom. Néanmoins, on peut s'apercevoir que cet impératif de sécurité publique fait l'objet de nombreuses influences conditionnant la nature et la mise en œuvre de la prévention et, par la même, la possibilité d'entraîner une dépossession du propriétaire concerné par la prévention.

Il convient alors d'étudier dans un premier temps les outils juridiques de prévention ainsi que leurs contrôles (section 1), puis dans un second, les influences exercées sur l'intérêt général conditionnant la prévention (section 2).

---

<sup>37</sup> Le fondement de l'expropriation pour risque naturel étant d'assurer la sécurité des personnes.

<sup>38</sup> Article 22 de la loi du 22 juillet 1987.



## Section 1 : Les outils juridiques de prévention et leurs contrôles.

Comme cela a déjà été dit, l'intérêt général de sécurité publique offre un fondement à la mise en place d'outils juridiques de prévention, susceptibles d'entraîner une dépossession. Il semble ainsi opportun dans un premier temps d'examiner leurs fonctionnements et leurs portées (§1), puis dans un second d'observer le contrôle exercé sur eux par le juge (§2).

### §1 Fonctionnement et portée des outils juridiques de prévention fondés sur l'intérêt général.

Se prévalant de l'intérêt général, l'Etat est directement investi d'une mission de protection contre les risques naturels et notamment de prévention. Il lui incombe ainsi de mettre en place les instruments juridiques mis à sa disposition afin de tenter de prévenir la survenance de catastrophes naturelles ainsi que d'en limiter les incidences. Pour cela, l'Etat dispose de deux procédures fondées sur l'utilité publique, instituées par la loi Barnier, les plans de prévention des risques naturels prévisibles valant servitudes d'utilité publiques (A) et l'expropriation pour risque naturel (B) d'essence dérogatoire ; leur association dans le cadre de la prévention étant la principale nouveauté instituée par cette loi. Il est à noter que ces deux outils principaux d'intérêt public, peuvent être complétés dans la pratique par l'utilisation par le maire de son pouvoir de police spéciale en matière d'urbanisme et plus particulièrement en ce qui concerne les risques naturels. Il peut ainsi mettre en œuvre un zonage spécifique<sup>39</sup>, refuser les permis de construire en vertu de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ou prescrire à des propriétaires des obligations de faire destinées à prévenir la survenance d'un risque naturel.

---

<sup>39</sup> En zones N.D..

*A. Les servitudes résultant des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles.*

Les servitudes instituées par les P.P.R. sont, par opposition aux servitudes de droit privé, des servitudes administratives dont la qualification exacte, bien que la loi les ait qualifiés d'utilité publique, souffre d'une incertitude.

Dès lors, pour mieux comprendre leur fonctionnement et leur portée, il convient dans un premier temps d'étudier ces servitudes par rapport à la distinction entre les servitudes de droit privé et les servitudes administratives (1), avant de les étudier dans un second temps par rapport à la distinction entre les servitudes d'utilité publique et les servitudes d'urbanisme (2).

**1. Les servitudes résultant des P.P.R. par rapport à la distinction entre les servitudes de droit privé et les servitudes administratives.**

A la différence des servitudes de droit privé<sup>40</sup>, les servitudes dites « administratives » ne font l'objet ni d'une définition légale ni d'un statut d'ensemble. Se comptant par centaines, ces servitudes sont rebelles à toute théorie générale et à toute tentative de classement logique, fondés sur des critères autres que les objectifs ayant justifié leur établissement. Ces servitudes obéissent donc à des régimes disparates, au point que leur ensemble a pu être qualifié de « bric à brac »<sup>41</sup>.

Les servitudes administratives sont des restrictions légales au droit de propriété foncière. Elles se fondent sur l'utilité générale de sorte que leur bénéficiaire est, en définitive, un public indéterminé. Le fonds dominant des servitudes de droit privé est absent ou plutôt est-il remplacé par l'intérêt général. La servitude administrative n'a donc pour seul effet que de contraindre à l'observation de règles d'utilité générale.

---

<sup>40</sup> Charge établie sur un immeuble, dit fonds servant, pour l'utilité d'un autre, dits fonds dominant. Par exemple : la servitude de passage qui donne à son titulaire le droit de passer sur le terrain d'autrui.

<sup>41</sup> H. VIDAL, « servitudes d'urbanisme et expropriation », *Dalloz* 1976, chron. p.111.

Elle impose néanmoins au propriétaire du fonds servant une obligation réelle<sup>42</sup>, d'où découle sa qualification de charge réelle. Cette charge trouve sa justification initiale, dans le fait que les propriétaires peuvent tout aussi bien, tirer profit des plus-values générées par la politique d'urbanisme et les opérations d'équipement. Il apparaît alors normal que ne leur soit pas ouvert de possibilité de compensation directe lorsqu'ils souffrent de moins-values dans leur patrimoine. Il semble néanmoins que cette justification soit aujourd'hui battue en brèche : de nombreux propriétaires se voient ainsi devenir involontairement débiteurs du bénéfice tiré des opérations d'aménagements de l'administration.

Cet argument d'équité entre l'intérêt général et l'intérêt particulier s'il apparaît contesté et contestable dans son effectivité, n'a cependant pas permis de remettre en cause le principe de non indemnisation dont souffre bon nombre de servitudes et notamment les P.P.R.<sup>43</sup>.

Si les particularismes des servitudes administratives sont ainsi établies, il convient à présent de s'interroger sur la qualification à donner aux servitudes instituées par les P.P.R..

## **2. Les servitudes résultant des PPR par rapport à la distinction entre les servitudes d'utilité publique et les servitudes d'urbanisme.**

Les P.P.R. sont des servitudes d'utilité publique annexées au P.O.S.<sup>44</sup> selon l'article L.126-1 du code de l'urbanisme.

Selon une première interprétation, les P.P.R. valant servitudes d'utilité publique pourraient être considérés comme des servitudes d'urbanisme, l'article L.126-1 visant les servitudes d'utilité publique affectant l'usage du sol, c'est à dire susceptibles d'avoir une incidence sur la constructibilité et l'utilisation des sols. De plus, l'arrêt Epoux Mazin<sup>45</sup> consacre une définition extensive des servitudes d'urbanisme dans laquelle pourraient entrer les plans de prévention des risques naturels prévisibles. Le Conseil d'Etat entend par servitude d'urbanisme « toute décision administrative qui comme la prise en considération de travaux

---

<sup>42</sup> ou *propter rem* ; l'obligation réelle est une obligation qui s'exerce directement sur la chose par opposition aux obligations personnelles.

<sup>43</sup> Voir *infra*, T2, C1, S1, §2, A : «Le principe contesté de la non-indemnisation des P.P.R. ».

<sup>44</sup> Aujourd'hui d'un PLU.

<sup>45</sup> C.E. section 15 déc. 1985.

publics a pour effet de permettre à l'administration de surseoir à statuer sur des demandes d'autorisations ».

Cependant, selon la jurisprudence<sup>46</sup>, les P.P.R. valent servitudes d'utilité publique et ne se confondent pas avec la catégorie particulière constituée par les servitudes d'urbanisme. Malgré une forme approchante, les P.P.R. ne sont donc pas considérés comme des documents d'urbanisme en tant que tel, même si cette interprétation reste contestée<sup>47</sup>. Cela est justifié par le fait que les P.P.R. ne sont pas pris en disposition du code de l'urbanisme à proprement dit et ne répondent pas à l'exigence de la notification des recours. Les P.P.R. n'intègrent donc le droit de l'urbanisme que parce qu'ils sont annexés au P.O.S.. Il découle de ces caractères l'opposabilité au droit de l'urbanisme et à une éventuelle indemnisation tirée de l'alinéa 2 de l'article L.160-5. Les dispositions d'un P.P.R. prévalent ainsi celles d'un P.O.S. qui lui serait contradictoire.

Le débat sur la qualité de servitudes d'urbanisme ou d'utilité publique des P.P.R. reste cependant ouvert, ce qui n'est pas sans laisser subsister quelques incertitudes quant aux éventuelles possibilités d'indemnisation, en application du droit français et européen<sup>48</sup>. Néanmoins, la prescription d'un P.P.R. ne semble pas susceptible d'entraîner une indemnisation, contrairement à l'expropriation pour risque naturel.

Ainsi, indépendamment du développement de la politique de planification en tant qu'instrument de prévention des risques naturels, la « loi Barnier » entend doter l'Etat des moyens d'assurer sa mission de garantie de la sécurité publique en procédant à l'évacuation définitive des populations menacées par la présence de risques naturels majeurs.

---

<sup>46</sup> T.A. Nancy, 23/9 et 12/10 1997, in recueil 1997 de jurisprudence relative à la prévention des risques publié par le M.A.T.E.

<sup>47</sup> Les P.P.R. peuvent être considérés autant comme des plans de sécurité civile, que comme de véritables documents d'urbanisme ; cf. PRIEUR M, in R.F.D.A., 6-1987, p. 926 et s. et BOUYSSOU F., « Les plans d'exposition aux risques naturels », in droit et ville, 1986 p.237 et s.

<sup>48</sup> Les possibilités d'indemnisation des deux catégories de servitudes administratives étant différentes au regard du droit national et européen : voir *infra* T2, C1, S1, §2, A : « Le principe de la non-indemnisation ».

*B. L'expropriation pour risque naturel.*

La « loi Barnier » a institué un nouveau cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il apparaît que cette procédure au caractère dérogatoire (1), ouvre une nouvelle voie dans la politique de prévention contre les risques naturels, nous offrant de par sa mécanique mais aussi de par son esprit, de nouvelles perspectives en la matière (2).

**1. Une procédure dérogatoire.**

Cette nouvelle procédure apparaît dérogatoire du droit commun en matière de prévention. Ainsi l'expropriation pour risque naturel fait figure d'exception face à la planification des risques de droit commun et aux mesures de police traditionnelles en matière de risques naturels.

La mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle nécessite donc certaines conditions, dont la satisfaction ne permet cependant qu'une application relativement limitée.

• *Les conditions de mise en œuvre de cette expropriation.*

Il s'agit de dispositions exceptionnelles, dont la procédure, relativement lourde, de mise en œuvre relève intégralement des autorités de l'Etat. Elle ne saurait apporter une réponse systématique à toutes les situations de risques naturels susceptibles de se produire en France. Son champ d'application est ainsi limitée à la satisfaction de certaines conditions.

Seuls sont concernés des risques naturels majeurs prévisibles, et seulement en tant qu'ils menacent gravement la vie humaine. Mais cette condition si elle est nécessaire, n'est pas suffisante. L'article 11 de la loi de 1995 soumet la mise en œuvre de cette expropriation à trois conditions :

- Le type de risque (« mouvements de terrain, avalanches ou crues torrentielles ») ;
- La gravité de la menace (« risque prévisible...menaçant gravement la vie humaine ») ;
- La comparaison des coûts (« sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation »).

Désormais les biens exposés à de tels risques peuvent être expropriés par l'Etat, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, complétée par quelques dispositions spécifiques de la loi et du décret de 1995, explicitées par la circulaire du 10 juillet 1996.

Par ailleurs, il faut noter que les dispositions plus générales des articles L.2212-2, 5° et L.2212-4 du code général des collectivités territoriales, qui font l'obligation aux pouvoirs publics d'intervenir d'urgence, en cas de danger grave ou imminent, pour prévenir ou faire cesser les accidents naturels graves, fléaux ou pollutions de toutes sortes, restent en vigueur.

Ainsi, l'expropriation a pour objectif de contourner, dans un nombre de cas limités et discrétionnairement définis, la procédure P.P.R. et par la même, le principe de non indemnisation des servitudes pour y substituer une indemnisation particulièrement favorable<sup>49</sup>.

Cependant la mise en place d'un tel mécanisme reste, pour le moment du moins, quantitativement limitée.

- *La limite quantitative.*

La mise en œuvre de ce dispositif reste dérogatoire et quantitativement limitée à la satisfaction des conditions précédemment citées. De plus, le tribunal administratif de Rennes<sup>50</sup>, trois ans avant la loi Barnier, a déclaré inutile le recours à l'expropriation dans le but de protection de l'environnement, compte tenu de l'ensemble des protections dont bénéficie déjà le terrain concerné. Le juge peut, de ce fait, estimer que les pouvoirs de police générale du maire, la planification urbaine et les dispositions d'un PPR permettent d'atteindre un objectif de prévention suffisant sans qu'il soit nécessaire de leur adjoindre une expropriation. L'appropriation publique se présentait alors comme « l'ultime recours dans la protection de l'environnement »<sup>51</sup>.

Depuis sa création, l'expropriation pour risque naturel majeur concerne une trentaine de dossier. L'opération la plus importante à ce jour concerne les « Ruines des Séchiliennes ». On peut également citer l'exemple de la Clapière à Saint-Etienne de Tinée dans les Alpes

---

<sup>49</sup> Dans le sens où la valeur vénale estimée du bien ne prend pas le risque naturel encouru en compte. Voir *infra* T2, C1, S2, §2, A : « Une indemnisation particulièrement favorable ».

<sup>50</sup> T.A. Rennes, 5 mars 1992, Richepin, R.J.E. 1992, N°2 p257.

<sup>51</sup> V. BRISSET, « L'appropriation comme ultime recours dans la protection de l'environnement », note sous TA Rennes, 5 mars 1992 précité.

Maritimes, le massif de l'Hautil ou Castagniers. Ces exemples, s'ils restent quantifiables apparaissent néanmoins comme le gage d'une existence à part entière et d'un processus en route, dont on ne connaît pas encore réellement la portée.

La « loi Barnier » en instituant, un nouvel instrument dans la prévention des risques, en marge de la planification traditionnelle semble amorcer l'ouverture d'une nouvelle voie, dont la portée effective sera évaluée dans les années à venir.

## 2. L'ouverture d'une nouvelle voie.

La création de cette procédure particulière, limitée soit-elle, semble offrir en la matière certaines perspectives intéressantes, stigmatisées par ses débats parlementaires significatifs.

- *Des débats parlementaires significatifs.*

L'introduction dans notre droit de l'expropriation comme moyen de prévention ne s'est pas fait sans heurt. La volonté d'indemniser les sujétions imposées dans un but d'ordre public ne s'est imposée qu'au terme d'un long débat, conduisant le législateur à associer l'expropriation pour cause d'utilité publique au dispositif législatif.

La modification du projet initial est particulièrement révélatrice de la nature des enjeux juridiques et financiers qu'implique le développement d'une politique de protection de l'environnement. A cet égard, l'analyse des débats parlementaires par rapport à la solution finalement adoptée présente un intérêt certain quant à la justification des choix opérés sur l'indemnisation des dommages résultant de l'atteinte ainsi portée au droit de propriété.

L'analyse du projet déposé initialement par M. Barnier est hautement significative. Il entend instituer au profit de l'Etat un pouvoir de police spéciale, sous la forme d'un ensemble de servitudes assorties de conditions d'indemnisation délibérément restrictives. Afin d'assurer la protection des populations menacées, il prévoit pour l'administration la possibilité de restreindre ou d'interdire l'accès au bien concerné, d'en interdire l'occupation, voire même d'ordonner la démolition des bâtiments situés sur ces terrains. Seul est susceptible de donner lieu à réparation le préjudice direct, matériel et certain, consécutif « à la perte de valeur du patrimoine devenu impropre, du fait de la démolition des bâtiments exposés, aux activités ou aux usages auxquels ils étaient affectés ». L'indemnisation excluant ainsi le cas des terrains

non bâtis alors même qu'ils seraient devenus inutilisables et les bâtiments frappés d'une simple interdiction d'accès.

En réaction à ce projet, le sénateur E. Dailly a bien mis en évidence les difficultés d'application de ce projet et relève en particulier, sur la base de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que les mesures prévues constituaient une violation directe des garanties attachées à la propriété immobilière.

En définitive, la thèse de l'expropriation a été adoptée par le parlement. Cependant, elle n'était pas sans poser certains problèmes, car comme l'avait souligné le Conseil d'Etat l'utilisation de la procédure paraissait inadéquate : d'une part, du fait que l'objectif poursuivi<sup>52</sup> relevait de la mise en œuvre du pouvoir de police et d'autre part du fait que l'application stricte du Code de l'expropriation ne permettait pas d'assurer la couverture de la dépréciation des immeubles liés à l'existence du risque.

Malgré tous ces obstacles et la relative difficulté d'adaptation de la procédure d'expropriation traditionnelle, le choix des parlementaires s'est tourné vers cette procédure spécifique de l'expropriation pour risque naturel qui même si elle est limitée à certains cas, offre certaines perspectives intéressantes quant à l'imputabilité du coût de la protection de l'environnement et aux principes juridiques applicables à la prévention du risque environnemental.

- *L'ouverture de perspectives.*

René Hostiou<sup>53</sup> nous fait remarquer, qu'en abandonnant la voie classique de la constitution de servitudes administratives, dont le modèle demeure celui de la non-indemnisation, au bénéfice de celle d'une appropriation publique sur la base d'une indemnisation favorable à l'exproprié, ces dispositions nous invite à une réflexion plus générale sur l'imputabilité des incidences de toute politique environnementale. En effet, en inversant les rapports juridiques traditionnels qui font peser le plus souvent sur le propriétaire le coût de la protection de l'environnement, alors que celui-là même voit ses droits amputés

---

<sup>52</sup> Obtenir le départ des habitants d'une zone exposée à des risques naturels.

<sup>53</sup> R. HOSTIOU, « Les risques naturels majeurs prévisibles, prévention et indemnisation. Analyse des dispositions de la loi du 2 février 1995 ». *Droit et ville*, p. 87.



de ses attributs essentiels au bénéfice de la collectivité, la loi Barnier ouvre incontestablement une nouvelle voie.

Si la mise en œuvre de ce dispositif de par son caractère dérogatoire et limitée ne permet pas de renverser les principes classiques de prise en charge du risque, les nouvelles perspectives qu'il permet d'entrevoir ne sont pas pour autant négligeables. En effet, on peut dégager les prémices d'un principe complémentaire directement inspiré des logiques de droit public et plus conforme à une certaine conception traditionnelle du rôle de garant de l'intérêt général et des fonctions redistributives de la puissance publique, mieux apte à assurer une équitable répartition des charges environnementales.

Cependant, la place d'une telle procédure et l'effectivité d'une telle démarche dépendront de différents facteurs. Ainsi, l'intensité de son utilisation par l'Etat<sup>54</sup> et l'appréciation de l'opportunité de déclarer d'utilité publique le recours à l'expropriation par le juge administratif, seront déterminantes quant à la portée de ce nouvel instrument. D'autant plus qu'il sera difficile d'établir de façon certaine que les coûts de sauvegarde et de protection seront supérieurs aux indemnités d'expropriation.

Le rôle du juge en la matière semble alors des plus importants, car la nature et la sévérité de son contrôle détermineront le chemin à emprunter pour les autorités compétentes.

---

<sup>54</sup> Seul l'Etat pouvant prendre l'initiative de l'expropriation, est titulaire de la compétence ultérieure de la gestion des terrains expropriés.

## §2 Le contrôle du juge administratif.

Les contrôles exercés par le juge en matière d'expropriation et de P.P.R. sont quantitativement et qualitativement très différents. D'une part, le peu de jurisprudence en matière d'expropriation, s'il nous permet de dégager les contours du contrôle (A), ne nous permet pas encore de répondre à nos légitimes interrogations. D'autre part, l'abondance de la jurisprudence au sujet de la légalité des P.P.R. permet de dégager la nature du contrôle et son orientation bien tranchée en faveur de la protection, c'est-à-dire dans le sens de l'intérêt général (B).

### A. Le contrôle de l'expropriation pour risque naturel.

Le juge semble appliquer à cette procédure dérogatoire le contrôle « classique » en matière d'expropriation pour utilité publique. L'arrêt dit de « la Séchilienne » offre d'ailleurs une illustration à ces propos.

Ainsi la théorie du bilan « Ville nouvelle Est »<sup>55</sup> s'applique à cette procédure dérogatoire, l'utilité publique de la procédure étant ainsi appréciée et contrôlée par le juge administratif. Cette théorie dite du bilan coût-avantages consiste à mettre en balance les avantages et les inconvénients de l'expropriation pour en contrôler la légalité. Il s'agit d'un contrôle de proportionnalité<sup>56</sup> portant sur le respect des proportions apprécié souverainement par l'administration et qui, si elle constituait théoriquement une avancée importante du contrôle juridictionnel dans l'action administrative n'aboutit que rarement à la censure.

Néanmoins, il est à noter que le bilan apparaît aujourd'hui contesté par le foisonnement des impératifs d'intérêt général qui contrairement à la théorie du bilan ne s'additionnent pas toujours mais au contraire, peuvent se télescoper ou s'annihiler. Ainsi, « le concept d'intérêt général apparaît de plus en plus comme le résultat d'une fusion de

---

<sup>55</sup> C.E. Ass. 28 mai 1971, *Federat. De défense des personnes concernées par le projet « Ville nouvelle Est »*, p. 409, concl. G. Braibant, A.J. 1971.

<sup>56</sup> La proportionnalité peut être définie comme une adéquation entre les moyens employés par l'administration et les fins qu'elle vise.

plusieurs intérêts concurrents, au sens où plusieurs métaux fusionnent pour donner naissance à un métal nouveau »<sup>57</sup>.

L'opération des « Ruines de la Séchilienne » sur les communes de Séchilienne et de Saint-Barthélémy de Séchilienne, dans le département de l'Isère, fournit un exemple en la matière. La déclaration d'utilité publique de l'opération, prononcée le 31 mai 1997, a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat<sup>58</sup> qui se prononce alors pour la première fois sur la légalité d'un décret portant déclaration d'utilité publique de l'expropriation par l'Etat de biens exposés à certains risques naturels majeurs. Le Conseil d'Etat, en examinant les motivations légales ayant conduit l'Etat à procéder à cette opération, a estimé « [...] que le gouvernement a pu légalement décider les immeubles situés dans le périmètre déterminé à l'issue de l'enquête publique ».

Le juge applique à la constitution de servitudes cette jurisprudence du bilan inaugurée dans le contrôle de l'expropriation. Cette solution n'est guère étonnante à l'égard de la déclaration d'utilité publique, mais le juge l'a étendue au contrôle d'actes intervenus en aval de la déclaration d'utilité publique, ce qui témoigne de sa part, une volonté d'avoir une vue d'ensemble du bilan de l'opération qui aboutit à la constitution de servitudes. Cependant, un P.P.R. n'est pas une servitude mais un ensemble de servitudes, le juge administratif substitue dès lors, à la technique du bilan, un contrôle généralement restreint.

*B. Le juge administratif et les P.P.R., un contrôle orienté dans le sens de l'intérêt général.*

L'accroissement des efforts de prévention implique nécessairement un renforcement du contrôle du juge administratif. Cependant, si on a pu observer que le contrôle traditionnellement restreint (1) exercé par le juge tendait à devenir un contrôle complet, le juge administratif exerce finalement deux contrôles de nature différente, dont les champs d'application favorisent systématiquement l'intérêt général de protection à l'intérêt particulier du propriétaire (2).

---

<sup>57</sup> G.J. Martin, « Précaution et évolution du droit », *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, 39<sup>e</sup> cahier, Chron., p.302.

### 1. Un contrôle traditionnellement restreint<sup>59</sup>.

Depuis l'arrêt de Section Commune de Bouchemaine<sup>60</sup>, c'est essentiellement la notion d'erreur manifeste d'appréciation<sup>61</sup> qui détermine le mode de contrôle exercé par le juge de légalité sur les zonages retenus par le P.O.S.<sup>62</sup>. Il exerce également ce type de contrôle sur les permis de construire<sup>63</sup>. L'erreur manifeste d'appréciation même si elle est aujourd'hui admise beaucoup plus fréquemment, offre à l'administration une marge de manœuvre relativement importante, se limitant à une sorte de « flagrant délit administratif »<sup>64</sup>.

Cependant, M. Calderaro estime que « le développement récent de grandes catastrophes naturelles (...) et surtout leur médiatisation et leurs prolongements pénaux ont provoqué ces dernières années un renforcement du rôle préventif du juge administratif qui commence à prendre conscience (...) des graves lacunes de sa jurisprudence traditionnelle. »<sup>65</sup>.

Ainsi l'arrêt *Albout*<sup>66</sup>, transposé au corpus juridique actuel, permettrait à l'administration de refuser un permis de construire sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme nonobstant l'édition d'un P.P.R., voire nonobstant le classement en zone inconstructible du terrain concerné dans le P.P.R.. Néanmoins la jurisprudence paraît aujourd'hui moins tranchée.

<sup>58</sup> C.E., 7 avril 1999, Association « Vivre et rester au pays » et autres, Requête n°189263.

<sup>59</sup> Le contrôle restreint ou minimum s'exerce sur l'exactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, l'erreur manifeste d'appréciation et le détournement de pouvoir.

<sup>60</sup> C.E. Sec. 23 mai 1979, *Lebon*, p.127, concl. Labetoulle.

<sup>61</sup> C'est une erreur grossière, flagrante, repérable par le simple bon sens et qui entraîne une solution choquante dans l'appréciation des faits par l'autorité administrative, ce contrôle permet de conserver le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

<sup>62</sup> C.E., 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier, *Droit adm.*, 1996, n°404. T.A. de Melun 11/06/98, association il faut agir à Thorigny, les requérants n'ont pas établi que la délimitation des différentes zones reposait sur une erreur manifeste d'appréciation.

<sup>63</sup> T.A. de Versailles 13/02/96, commune d'Herblay, annulation d'un permis de construire fondée sur l'illégalité d'un classement d'un terrain au sein d'un PER (classement en zone bleu au lieu de rouge).

<sup>64</sup> Selon la formule du commissaire du Gouvernement J. BAUDOUIN, concl. C.E., 6/11/1970, *Guyé*, R.D.P., 1971, p521.

<sup>65</sup> N. CALDERARO, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels », *B.J.D.U.*, fév. 99, p.87.

<sup>66</sup> C.E., *Albout*, 23 déc. 1987, *Lebon*, p.525 : « le refus de permis de construire fondé sur l'exposition du terrain faisant l'objet de la demande à l'un des risques mentionnés au premier alinéa ( de l'art. R.111-3 du C. Urb.) n'est pas subordonné à la délimitation préalable par arrêté préfectoral d'une zone de risques comprenant ce terrain. » [...]

La jurisprudence Mentzler<sup>67</sup> obligera quant à elle les autorités administratives à suivre scrupuleusement dans leur octroi ou leur refus d'autorisation de construire, comme dans leur P.O.S., les interdictions de construire et les prescriptions spéciales édictées par les P.P.R.<sup>68</sup>.

Ces obligations correspondent déjà à une véritable amélioration du contrôle du juge administratif, d'autant plus que le renforcement du contrôle préventif du juge administratif semblait s'étendre à différents domaines.

Cependant, ces améliorations si elles sont appréciables vont-elles sembler uniquement dans le sens de la prévention des risques naturels. Un contrôle plus poussé dans le sens cette fois de la protection des droits du propriétaire serait alors apparu justifié, mais ces espoirs n'ont pas abouti, bien au contraire car on peut observer que le juge administratif applique aujourd'hui deux contrôles de différentes natures, selon l'intérêt à protéger.

## **2. Des espoirs avortés d'un contrôle complet<sup>69</sup> à l'application de deux contrôles aux champs d'application significatifs.**

L'application par le juge administratif d'un contrôle complet<sup>70</sup> sur les autorisations d'aménagement d'un terrain de camping, puis sur les zonages des documents d'urbanisme a pu être constaté. En effet, dans un arrêt de 1997, Association pour la défense des sites de Théoule et autres<sup>71</sup>, le C.E. a inauguré pour la première fois, un contrôle complet des zonages des P.O.S. sur le fondement de l'article L.121-10<sup>72</sup> du code de l'urbanisme<sup>73</sup>. La différence de contrôle est substantielle, car dans le cadre d'un contrôle normal, le juge administratif exerce un contrôle sur tous les aspects de la légalité et examine la qualification juridique des faits.

En parallèle à l'apparition d'un contrôle complet, il est à noter que s'est développé un véritable contentieux de pleine juridiction<sup>74</sup> pour les décisions relevant de la loi sur l'eau du 3

<sup>67</sup> C.E., Mentzler, 9 avril 1993, Lebon, p.136.

<sup>68</sup> En transposant au corpus juridique actuel car l'art. R. 111-3 dont il est question dans l'arrêt a été abrogé.

<sup>69</sup> Le contrôle complet ou le contrôle normal porte sur tous les aspects de la légalité, externe comme interne, et comprend en particulier l'examen par le juge de la qualification juridique des faits.

<sup>70</sup> R. HOSTIOU, « La propriété privée face au droit de l'environnement », *Etudes foncières*, 1994, n°65, p.34.

<sup>71</sup> C.E. 10/2/97, Lebon, p.35.

<sup>72</sup> ancien article L.121-1.

<sup>73</sup> Suivi par le T.A. de Nice.

<sup>74</sup> La question porte ici sur la réalité ou l'étendue d'une situation juridique individuelle (contractuelle, quasi-contractuelle ou quasi-délictuelle). Contentieux subjectif, il n'est ouvert qu'aux personnes alléguant la violation d'un droit alors que le recours pour excès de pouvoir est ouvert à tout intéressé. Le juge dispose des pouvoirs les plus étendus : se prononçant en fait ou en droit, il peut annuler un acte, attribuer des dommages et intérêts...

janvier 1992. Le juge administratif dispose dans le cadre de cette loi, « de pouvoirs très étendus lui permettant d'exercer avant toute catastrophe ou tout renouvellement de catastrophe, une véritable fonction indépendante de contrôle de la prévention des risques naturels, jusque là du seul ressort des administrations (...) »<sup>75</sup>.

Cependant, ces prémices d'un contrôle complet en matière de P.P.R. ont dans la pratique jurisprudentielle aboutit à une distinction du contrôle selon deux catégories de contentieux. En effet, le principe aujourd'hui semble être le contrôle restreint. Le contrôle exercé sur le zonage est donc un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Néanmoins, il faut distinguer deux cas de figures : le premier où est contesté la disproportion des mesures prises, et le second où est contesté l'insuffisance des précautions mises en œuvre. On peut alors constater que le juge est beaucoup plus enclin à reconnaître l'erreur manifeste d'appréciation ou à exercer un contrôle complet<sup>76</sup>, quand l'insuffisance des mesures est mise en cause. Dans le cas contraire, le contrôle est systématiquement restreint, laissant ainsi à l'administration une grande liberté d'appréciation. Il faut alors impérativement une erreur grossière pour que le juge administratif annule.

Cette démarche est justifiée en parti par le principe de précaution<sup>77</sup>, mais surtout par la volonté de la juridiction administrative de protéger l'intérêt général, c'est à dire la sécurité publique représentée par les mesures de protection et de prévention. Le juge a choisi son camp, celui de la protection contre les risques. Bien évidemment la protection de l'intérêt général est sa raison d'être, cependant la protection des citoyens face à l'administration aussi.

Le contrôle d'une éventuelle dépossession apparaît ainsi difficile, pour ne pas dire faussé. Les propriétaires dont les biens sont exposés aux risques naturels semblent dès lors désarmés face aux sujétions dont ils font l'objet. Cependant, il faut garder à l'esprit que l'objectif de ces mesures est de les protéger face au risque et par la même de leur ouvrir la possibilité d'être indemnisés d'éventuelles catastrophes naturelles dont ils seraient, malgré la prévention, victimes.

---

Mais les effets du jugement se limite aux seules parties. Ce contrôle concerne habituellement les contentieux contractuels et de la responsabilité.

<sup>75</sup> N. CALDERARO, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels ». *B.J.D.U.*, fév. 99, p. 90.

<sup>76</sup> Alors que le contrôle du juge administratif sur les décisions méconnaissant des risques naturels prévisibles était traditionnellement restreint en droit de l'urbanisme.

<sup>77</sup> Voir *infra*, T1, C1, S2, §1, B, 1 : « Le principe de précaution ».

Ainsi c'est l'intérêt général qui justifie la prévention, c'est à dire la mise en œuvre de mesures nécessaires pour que les événements prévisibles ne surviennent pas. Cependant, sa détermination est soumise à certaines influences conditionnant alors la nature de la prévention qui sera alors plus ou moins susceptible d'entraîner une dépossession du propriétaire concerné par la prévention. La prévention apparaît ainsi conditionnée par un intérêt général sous influence.

## Section 2 : La prévention conditionnée par un intérêt général sous influence.

La prévention est conditionnée par divers éléments extérieurs, que l'on peut regrouper en deux catégories. D'une part, la détermination de l'intérêt général, « matrice de tous les discours de légitimation des formes instituées »<sup>78</sup> prend en compte des influences de nature idéologique (§1). D'autre part, la mise en œuvre de cette intérêt général, c'est à dire la prévention, est conditionnée par l'éventualité de la mise en jeu des responsabilités (§2).

Ainsi l'intérêt général subit des influences quant à sa détermination et sa mise en œuvre, conditionnant par la même la susceptibilité de la prévention, de par son extension ou son expansion, à entraîner une dépossession.

### §1 Des influences idéologiques entraînant une extension de la prévention.

Les influences idéologiques, aussi variées soient-elles, conditionnent grandement la détermination de l'intérêt général, d'autant plus qu'elles entraînent une extension du champ d'application de la prévention.

Ainsi le droit de l'environnement (B) et les notions de risque et de coût acceptables (A), tendent à favoriser la prévention dont la mise en œuvre ne sera que plus importante.

---

<sup>78</sup> J. CHEVALLIER, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, variations autour de l'idée d'intérêt général », vol.1, P.U.F.1978, p.11

### A. *Un risque et un coût acceptable.*

L'examen de la doctrine et de la jurisprudence en la matière, nous amène à observer un double phénomène. D'une part le seuil de risque acceptable tend inévitablement à décroître (1), mais d'autre part, la prise en compte du coût économiquement acceptable des mesures et prescriptions (2) mises en œuvres dans ce sens, ne semble pas permettre à l'administration, au grand dam des particuliers concernés, d'avoir les moyens de ses ambitions.

#### **1. La baisse du seuil de risque acceptable.**

La détermination du seuil de risque acceptable conditionne grandement la politique de prévention pouvant être mise en œuvre, car c'est à partir de ce seuil que les mesures de prévention vont se mettre en place. Ainsi si ce seuil est très haut, les mesures de prévention seront très rares car elles seront limitées à des risques très importants. Cependant, ce n'est pas le cas de la doctrine française actuelle en la matière, qui fixe un seuil de risque très bas, répondant ainsi à la demande sociale. De plus, la tendance, marquée par les récentes catastrophes naturelles et leur médiatisation, est à l'abaissement du seuil, c'est à dire à la prise en compte du risque, aussi mince soit-il.

En effet, le public et particulièrement le monde urbain, est très exigeant face aux risques. Une fois le risque déterminé, il exige que les pouvoirs publics y mettent un terme. Pour cela, il se présente deux solutions : la mise en place de sujétions et notamment le gel des constructions ou la mise en œuvre de travaux nécessitant des sommes d'argent considérables pour leurs réalisations et la maintenance des équipements de protection ainsi mis en place. L'absence de tels moyens implique donc souvent une stérilisation du territoire, ce qui, évidemment, est mal reçu par les propriétaires concernés.

Cette revendication « jusqu'au-boutiste » apparaît alors être dans une impasse. Le citoyen devenu consommateur, exige le risque zéro et refuse le moindre inconfort en résultant. Tout cela n'est alors pas sans poser certains problèmes, car si la politique est la gestion du risque, cette gestion apparaît alors bien délicate : d'une part, la prise en compte d'un risque trop faible, peut sacrifier de manière abusive l'intérêt privé au profit de l'intérêt général et



d'autre part, la prise en compte d'un seuil trop élevé peut entraîner de terribles conséquences, que ni la population ni les pouvoirs publics ne sont prêts à assumer.

Néanmoins d'après la jurisprudence, les P.P.R. ont incontestablement pour objectif d'assurer « un niveau de protection élevé de sécurité publique »<sup>79</sup>. Cependant faut-il encore pouvoir assurer ses prétentions, car la mise en œuvre de cette protection nécessite des moyens hors de proportion avec l'utilisation raisonnable qui doit être faites des deniers publics. Ainsi le juge administratif cherche à rendre le coût des prescriptions et des interdictions raisonnables.

## 2. La volonté de rendre le coût acceptable.

Le juge administratif de la légalité commence à opérer en matière de risques naturels en vertu d'une grille d'analyse, le plus souvent implicite, de proportionnalité et de bilan coût avantages. Le juge détermine alors, l'interdiction ou l'exercice sous réserve de prescriptions spéciales, du droit de construire et d'aménager, en fonction de la combinaison de quatre paramètres :

- La gravité du risque prévisible ;
- Les dommages éventuels ;
- Les connaissances scientifiques et techniques du moment permettant, par des interdictions ou des prescriptions spéciales, d'y répondre ;
- Et le coût économiquement acceptable de ces interdictions et prescriptions.

La prise en compte de ce dernier élément de la grille d'analyse du juge administratif n'est pas sans conséquence : « En pratique cela pourrait signifier que, dans certaines situations, compte tenu de la gravité des risques, et nonobstant la possibilité technique de réaliser des prescriptions spéciales, il serait économiquement plus acceptable de laisser certaines zones inconstructibles. » Et « inversement, dans certaines zones urbaines ou industrielles, l'avantage économique lié à de simples prescriptions spéciales, prévues au niveau de l'espace en cause, pourrait être supérieur au coût même élevé desdites prescriptions »<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> T.A. Nice, 28/03/2000, GAEC de la Levade et autres C/ Préfet des Alpes-Maritimes. Affaire dites Roquettes/Siagne. Requête n° 99.1285 et 99.1675.

<sup>80</sup> N. CALDERARO, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels », *B.J.D.U.*, fév. 99, p. 90.

L'investissement dans les travaux de prévention est donc conditionné par sa rentabilité. Ainsi la présence d'activité économique dans la zone à risque conditionne grandement la politique de prévention mise en œuvre. Quand une activité économique est en place, la première démarche est de réfléchir à investir pour faire des travaux afin d'éviter un gel, contrairement à ce qu'il se passe en l'absence d'intérêts économiques.

Le juge administratif semble ici s'inspirer de l'application de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme<sup>81</sup>, qui énonce ce que la doctrine qualifie de principe d'équilibre entre les impératifs de protection et ceux de développement. De ce fait, « si ces dispositions ne sauraient être regardées comme interdisant, lors de la modification d'un P.O.S., des modifications répondant aux besoins du développement d'une agglomération, elles impliquent, s'agissant de secteurs soumis à des risques naturels prévisibles, que l'urbanisation et les mesures envisagées soient compatibles avec l'importance et la nature de ces risques »<sup>82</sup>.

Si l'avantage tiré du développement économique permet d'éviter le gel de l'urbanisation, il ne semble profiter qu'à des agents privés participant à l'essor économique<sup>83</sup> et non aux particuliers concernés par des atteintes à leurs droit de propriété.

L'influence de ces facteurs sur la politique de prévention des risques, si elle apparaît substantielle, n'est pas pour autant isolée, bien au contraire car les « liens de parenté » avec le droit de l'environnement semblent de plus en plus évidents : ce droit tend à s'intégrer au droit de l'urbanisme et à intensifier son influence d'autant plus que les P.P.R. sont intégrés au Code de l'environnement.

---

<sup>81</sup> Ancien article L.121-10, modifié par la loi S.R.U.

<sup>82</sup> T.A. Nice 25/9/97, Préfet des Alpes Maritimes c/ commune de Mandelieu-la-Napoule, req. N° 97-1701 : B.J.D.U. 1/98, p.21, concl. Alain Poujade.

<sup>83</sup> Voir *infra*, T2, C2, S2, §2, B, 1 : « L'observation d'une situation de fait : la volonté de favoriser l'essor économique ».

### B. *L'influence du droit de l'environnement.*

La loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement, énonce dans son article premier certains grands principes du droit de l'environnement<sup>84</sup>. Ces dispositions furent intégrées au code de l'environnement. Cependant une part d'incertitude entachait leur applicabilité directe. La loi S.R.U.<sup>85</sup>, puis la loi d'orientation forestière<sup>86</sup>, qui à leur tour énoncent les grands principes environnementaux, ne laissent quant à elles aucun doute sur l'applicabilité directe de ces principes.

On peut ainsi observer l'interpénétration du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme, qui tout en gardant leurs identités sont incontestablement liées. En effet, dans la mesure où l'environnement est l'expression des interactions et des relations des êtres vivants entre eux et avec leur milieu, il n'est pas surprenant que le droit de l'environnement soit un droit de caractère horizontal, recouvrant les différentes branches classiques du droit et un droit d'interactions qui tend à pénétrer dans tous les secteurs du droit pour y introduire l'idée environnementale se conformant en cela au traité de Maastricht<sup>87</sup>.

La prévention des risques naturels se doit donc de prendre en compte le principe de développement durable (2) et surtout le principe de précaution (1).

#### **1. Le principe de précaution.**

La loi Barnier présente le principe de précaution comme l'idée selon laquelle « l'absence de certitudes [...] ne doit pas retarder l'adoption des mesures [...] visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles [...] »<sup>88</sup>, et introduisant dans le code rural un article L.200-1, aux termes duquel la protection, la mise en valeur, la restauration et

---

<sup>84</sup> L'article 1<sup>er</sup>, I, de la loi modifiant et complétant l'article L. 200-1 du nouveau code rural définit : le principe de précaution, le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, le principe pollueur-payeur et le principe de participation.

<sup>85</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000 relative au renouvellement urbain ; J.O. 14 déc. 2000.

<sup>86</sup> Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation forestière concernant notamment les prescriptions de débroussaillage et bandes d'inconstructibilité entourant les propriétés à proximité de massif forestier ; J.O. Numéro 159 du 11 juillet 2001 p. 11001.

<sup>87</sup> Disposition prévue par l'article 130-R-2 du traité du 7 fév. 1992.

<sup>88</sup> Extrait de l'art. premier de la loi n°95-101 du 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier ». J.O. 3 févr., p. 1840.

la gestion de l'environnement s'inspirent, parmi d'autres principes et « dans le cadre des loi qui en définissent la portée, [...] du principe de précaution [...] ».

Ainsi, le principe de précaution enrichit le concept de prévention, et renforce ses obligations classiques. Sommairement, « la prévention consiste à prendre les mesures nécessaires à la non survenance d'un événement prévisible ou, en tout cas probabilisable ». Alors que « la précaution consiste quant à elle, à aller plus loin, soit en multipliant, au delà de ce que la probabilité rend nécessaire, les mesures de protection, soit en adoptant des mesures de protection à l'encontre de risques qui ne sont même pas probabilisables »<sup>89</sup>.

Ce principe tend incontestablement à l'élargissement de la protection et de la prévention, outrepassant en réalité le concept de prévention. Ce dépassement se manifeste entre autres, par des décisions dont l'existence même n'est pas motivée par la connaissance d'un risque probabilisable, mais par l'incertitude.

L'intégration totale du principe de précaution dans la politique des risques naturels qui semble se dessiner à terme, pourrait entraîner une « augmentation du risque de dépossession ». En effet, l'accentuation des obligations de prévention, s'accompagnera inexorablement d'une augmentation des prescriptions destinées aux propriétaires des biens exposés au risque, incertain soit-il. Ainsi, dans le cas de la prise en compte d'un risque incertain, le propriétaire concerné pourrait voir son droit de propriété restreint de manière plus ou moins grave, alors qu'aucun risque ne justifierait *a posteriori* ces mesures. Cependant, cela n'est que partiellement vrai car le principe de précaution apparaît de nature à enrichir le principe d'intérêt général et donc, par la même, de permettre et de justifier la contrainte. Autrement dit, le principe de précaution accentue les mesures de prévention et de protection devant être prises et les justifie par la même en s'intégrant à l'intérêt général, car comme nous allons le constater, l'intérêt général s'il est le fondement de la protection est aussi la justification des atteintes portées au droit de propriété<sup>90</sup>.

Ainsi le lien expressément réalisé par la loi Barnier entre la notion d'intérêt général et le principe de précaution semble être un révélateur dans ce sens, d'autant plus, que ce lien fut corroboré par une décision du Conseil d'Etat<sup>91</sup> rendue un mois avant la promulgation de la loi. La Haute Cour, même si elle semble aujourd'hui revenir sur cette position, a alors fait une application rigoureuse du principe de précaution, en tant qu'élément de contrôle de légalité

<sup>89</sup> G.J. MARTIN, « Précaution et évolution du droit », *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, 39<sup>e</sup> cahier, Chron., p.299.

<sup>90</sup> Voir *infra* T1, C2, S1 : « Des atteintes à un droit limité et incertain. ».

<sup>91</sup> C.E. 4 janvier 1995, Min. intérieur c/ M.Rossi, CJEG, juin 1995, p.232, note O.Sachs.

d'un acte administratif en matière d'environnement, en l'espèce un arrêté de D.U.P., devant permettre de mettre en œuvre un périmètre de protection des eaux. Comme le souligne M.Sachs dans sa note, « on peut se demander si l'administration ne va pas devoir désormais apporter la preuve, chaque fois qu'un doute subsiste, qu'il n'était pas nécessaire d'aller au delà de ce qu'elle a prescrit ou en deçà de ce qu'elle a autorisé »<sup>92</sup>.

Si certains voient dans cette évolution la possibilité pour le justiciable d'y trouver de nouvelles armes pour la défense de leurs droits ou des intérêts collectifs qu'ils prennent en charge, il semble que l'on peut aussi le redouter. En effet, le risque est fort de voir l'administration « pour se mettre à l'abri du reproche, [...] assortir les autorisations qu'elle délivre ou des déclarations d'utilité publique qu'elle prononce, de prescriptions abusivement sévères, et donc d'un coût excessif pour les intéressés, au regard de la marge d'incertitude [...] »<sup>93</sup> inhérente au principe.

De plus, il est à noter que ce principe, avant même sa consécration législative a été « à la source du développement de la responsabilité pénale des responsables publics et notamment des élus, en particulier à raison de leurs fonctions pour des faits non intentionnels de négligence ou d'imprudence »<sup>94</sup>. Ainsi « l'introduction du principe de précaution peut aggraver le régime de responsabilité, il peut aussi déplacer, ce qui ne serait pas sans danger, la frontière entre les régimes pour faute et les régimes de responsabilité fondés sur le risque au sens juridique du terme »<sup>95</sup>. Comme le souligne J. HERMANN<sup>96</sup>, ce principe ne manquera pas de se développer en matière de risques naturels, ayant déjà donné lieu à un contentieux<sup>97</sup> important.

Ainsi, le poids du droit de l'environnement sur la prévention des risques naturels apparaît, notamment à terme, déterminant, d'autant plus que l'influence du principe de développement durable vient s'ajouter à celle du principe de précaution.

---

<sup>92</sup> O. SACHS dans sa note sur l'arrêt « Rossi » précédemment cité.

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> J. HERMANN, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *Rec. Dalloz*, 1998, 19<sup>e</sup> cahier. Chron., p. 199.

Cf. M. CEORA, « La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution », *Petites affiches*, 15 fév. 1995, n°20.

<sup>95</sup> L. BOY, « La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ? », *Petites affiches*, 8 janvier 1997, n°4, p.6.

<sup>96</sup> *opcit.*

## 2. Le principe de développement durable.

Ce principe exprime l'idée que les ressources vivantes ne doivent pas être ponctionnées à un point tel qu'elles ne puissent, à moyen ou long terme se renouveler. Il faut dès lors garantir la pérennité des ressources.

Introduit dans la loi « Barnier » par J. Vernier, en tant que rapporteur à l'Assemblée nationale, ce nouveau principe en droit français n'avait finalement que valeur d'objectif. Cependant, il semble que son affirmation dans la loi S.R.U. puis dans la loi d'orientation forestière<sup>98</sup>, lui donne force obligatoire. En effet, cette dernière impose à la politique forestière, qui participe à la prévention des risques, de prendre en compte certains éléments « en vue d'un développement durable » et affirme par ailleurs qu'elle a pour objet d'assurer la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles.

Ainsi, il apparaît évident que la prévention et notamment celle des risques naturels devra prendre ce principe en compte. La prévention doit donc veiller à ce que la politique de développement actuelle garantisse ne pas porter préjudice ni aux générations futures ni aux ressources communes.

Cette prise en compte risque d'entraîner en la matière deux conséquences :

L'ouverture de la prévention des risques naturels à la préservation de l'environnement. A terme, la protection de l'environnement pourrait ainsi au même titre que la protection des biens ou des personnes, non plus de façon ponctuelle mais de façon habituelle, justifier l'utilité publique d'un bon nombre de procédures de prévention des risques naturels. Ce qui évidemment ne ferait qu'accentuer son intensité et donc l'éventualité de dépossession en découlant.

Par ailleurs, à l'instar de la prise en compte du principe de précaution, cela pourrait entraîner dans la politique de prévention une attitude encore plus marquée par la préservation, ce qui, cette fois-ci, accentuerait l'intensité des prescriptions mises en place dans un objectif de prévention et par la même favoriserait là aussi les éventualités de dépossession.

---

<sup>97</sup> Cf. sur ce contentieux : C. HUGLO, « Les délits liés au manque de précaution », risques et environnement, *Petites affiches*, 15 fév. 1995, n°20, p.22.

<sup>98</sup> Voir son titre 1<sup>er</sup> : Développer une politique de gestion durable et multifonctionnelle.

Les principes du droit de l'environnement sont en fait relativement liés les uns aux autres, par une philosophie commune relayée par un interventionnisme étatique, dont la légitimité ne fait aucun doute, mais « écrase » un peu plus encore le droit de propriété en favorisant la protection et la prévention.

On peut ainsi constater, que l'influence de ces facteurs dits « idéologiques », conditionne une extension de la prévention par la prise en compte d'un champ d'application élargi de l'intérêt général de sécurité publique.

Cette extension est d'autant plus significative, qu'elle est appuyée par la « pression » des responsabilités pour faute pesant sur les autorités compétentes. La crainte de voir sa responsabilité mise à mal exerce alors une influence significative sur la mise en œuvre et indirectement sur la nature de la prévention, qui tend cette fois non plus vers une extension, mais vers une expansion.

## §2 L'influence des responsabilités pour faute entraînant une expansion de la prévention.

A l'exception des recours en annulation contre un acte d'urbanisme, la survenance d'une catastrophe naturelle sur une construction autorisée peut être l'occasion d'exercer un recours de plein contentieux mettant en jeu la responsabilité administrative (A) de la commune ou de l'Etat. Néanmoins d'autres « voies de réparation » sont également ouvertes dont notamment, la mise en jeu de la responsabilité pénale (B).

Autrement dit, la responsabilité administrative peut être non seulement engagée à la suite de dommages causés aux biens ou aux personnes, mais la responsabilité pénale des autorités ayant accordé des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol peut aussi être recherchée, dès lors que les risques survenus ont eu des conséquences sur la personne humaine.

A. Les risques naturels et la responsabilité administrative.

La vigilance s'impose tout particulièrement pour l'instruction des demandes d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol. Si elle s'impose en toute logique à l'administré ayant le désir de construire, elle s'impose tout autant à l'autorité ayant en charge l'instruction c'est-à-dire la commune ou le service mis à la disposition de celle-ci.

C'est le Maire, sauf dans les cas où seul le préfet est compétent pour le faire<sup>99</sup>, qui délivrera le permis de construire. Il le fera alors, soit au nom de la commune soit au nom de l'Etat, déterminant par la même l'autorité responsable dans l'hypothèse où un recours en responsabilité est engagée devant le juge administratif.

A la différence de la phase préalable et facultative du certificat d'urbanisme, le maire et son service instructeur sont tenus de s'informer sur la situation du bien par rapport au risque<sup>100</sup>. En effet, ce n'est pas parce qu'aucune règle concernant les risques liés au sol n'existerait dans le P.O.S., que le maire serait tenu d'accorder l'autorisation. Ce dernier a toujours la possibilité de la refuser sur le fondement de l'article R.111-2<sup>101</sup>. Dans le même esprit, une autorisation qui serait assortie de trop nombreuses prescriptions serait illégale, un refus s'imposant alors<sup>102</sup>. Il est à noter que les communes procèdent très souvent à l'instruction par délégation<sup>103</sup>, dans la plupart des cas en demandant l'aide de la D.D.E. et ses subdivisions locales. Dans ces cas, sous certaines conditions l'Etat engagera sa responsabilité à l'égard de la commune pour faute de service<sup>104</sup>. Ce partage de responsabilité peut ainsi atténuer celle éventuelle reconnue à la commune.

La responsabilité éventuelle de l'administration doit être appréciée au moment de la délivrance de l'autorisation. Quand l'occasion lui est donnée, le juge apprécie donc la légalité

---

<sup>99</sup> Cas prévus à l'article R. 421-36 du Code de l'urbanisme.

<sup>100</sup> Dont notamment l'état du sol.

<sup>101</sup> L'article R.111-3-1 était aussi une possibilité avant qu'il ne soit abrogé par l'article 10-1 du décret n°95-1089 du 5 octobre 1995 (J.O. du 11 oct.) relatif au PPR.

<sup>102</sup> C.E, 26 janvier, SCI Le Maréchal, Rec.,T., p924 et 926 ; C.E., 30 nov. 1983, Merceron, Dr. Adm., 1983, n°469.

<sup>103</sup> L'art. L. 421-2-6 du code de l'urbanisme permet en effet au maire ou au président de l'établissement public compétent de disposer gratuitement des services extérieurs de l'Etat pour procéder à cette instruction.

<sup>104</sup> Cour adm. Appel de Bordeaux, plén., 8 avril 1993, Mme Desfougères ; M. Ronchi, Petites Affiches n°75 du 23 juin 1993, p21, note J. Morand-Deville.



au regard des textes de l'époque pour en déduire ou non la faute de l'administration<sup>105</sup>, dont la responsabilité pourra être alors engagée à l'occasion d'un recours en plein contentieux, mais à la condition que les risques aient été connus à ce moment<sup>106</sup>.

Ainsi, de jurisprudence constante, l'autorité compétente accordant une autorisation alors qu'elle connaissait l'existence d'un risque engage la responsabilité de la personne morale<sup>107</sup> au nom de laquelle elle a donné l'accord. Il apparaît même que « la présence du risque » est acquise à partir du moment où des études ont été réalisées, ceci alors même que le service ayant instruit la demande n'en a pas eu directement connaissance<sup>108</sup>.

Deux types de responsabilité administrative lorsque le risque était connu peuvent alors être engagés<sup>109</sup> :

- L'Etat n'a pas élaboré de cartographie réglementaire des risques. C'était le cas de l'absence de mise en œuvre des anciens « périmètres de risques » de l'article R.111-3. Cependant, il ne fait aucun doute que ces décisions soient transposables au défaut d'approbation d'un P.P.R.. La responsabilité est engagée ici sur le terrain de la faute simple<sup>110</sup>.
- Le maire a malgré la connaissance du risque, accordé une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol sans l'assortir de conditions spéciales ou en l'assortissant de conditions spéciales insuffisantes.

---

<sup>105</sup> Les événements dramatiques du Grand-Bornand offre en la matière un exemple significatif : Cour adm. Appel, 13 mai 1997, Lyon, M. Balusson et autres ; Mutuelle du Mans I.A.R.D. et autres, req. N° 94LY00923 et n° 94LY01204. Infirmation du tribunal administratif de Grenoble, 2 juin 1994, C. Raymond et autres.

Une autorisation de création d'un terrain de camping avait été donnée en 1973 sur le fondement des décrets sur le camping du 7 février 1959 et du 9 février 1968. Et même si, à cette époque, la sécurité des occupants n'était pas au nombre des éléments que devait prendre en compte l'Etat au moment de la délivrance de l'autorisation, nous dit la Cour, le préfet a engagé la responsabilité de l'Etat en accordant cette autorisation sans prescrire de mesures particulières susceptibles de protéger contre les inondations les installations et les occupations du terrain.

<sup>106</sup> C'est à dire au moment de la délivrance de l'autorisation.

<sup>107</sup> Etat ou commune.

<sup>108</sup> C.A.A. Lyon, 28 juillet 1999, Sté SMAC Acieroïd et SMABTP, Req. N°92LY00107.

Cet arrêt précise que la détention de certaines informations par un autre ministère sur la nature du sous-sol ne peut être assimilée à une méconnaissance des risques par le service ayant instruit la demande alors même qu'il n'en a jamais eut connaissance. Selon la cour, de telles carences des services de l'Etat, au sens de l'absence de prise en compte du risque et de l'absence de « périmètre R.111-3 » et de PER à l'époque, constituent une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

<sup>109</sup> Il est à noter que la responsabilité administrative peut également être engagée pour les dommages causés par les ouvrages publics.

<sup>110</sup> Arrêt « Desfougères » précité.

De plus, il est à noter que qu'un risque naturel probable suffit à engager la responsabilité de l'administration<sup>111</sup>.

Ces dispositions entraînent donc pour les autorités compétentes des obligations systématiques poursuivant un objectif de protection et de prévention contre les risques naturels et dont l'intensité qualitatif et quantitatif ne fait qu'accentuer l'éventualité d'emporter dépossession des propriétaires dont les biens sont exposés à un risque naturel.

L'action de l'administration est ainsi bien encadrée dans le sens de la prévention, d'autant plus qu'en sortant du cadre du droit public, d'autres formes de responsabilité sont possibles. C'est le cas de la responsabilité pénale.

### *B. Les risques naturels et la responsabilité pénale.*

« L'éclosion de la responsabilité pénale [...] tend à faire du juge pénal, aux côté du juge administratif, le juge normal de l'administration »<sup>112</sup>. Tout comme la responsabilité administrative, la responsabilité pénale trouve alors une source d'application en matière de prévention des risques naturels majeurs. En effet, les autorités publiques sont susceptibles de mettre en jeu leur responsabilité pénale, d'une part au titre des nouvelles infractions du code pénal, telle que la mise en danger d'autrui (2) où l'infraction peut être caractérisée alors même qu'il n'y a ni de dommage ni d'accident, et d'autre part, au titre de l'homicide ou de blessures involontaires (1), dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police ou encore, dans le cadre de leurs activités relatives à la planification et à l'utilisation des sols.

---

<sup>111</sup> C.A.A. Lyon, 28 fév. 1995, Cts Baudizzone, req. N° 94LY00911.

<sup>112</sup> J. HERMANN, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *Rec. Dalloz*, 1998, 19° cahier. Chron., p. 195.

### **1. La responsabilité pénale engagée au titre de l'imprudence ou de la négligence.**

En la matière le texte central est l'article L.121-3 du code pénal. Succinctement, il présente un principe : « il n'y a point de crime ou de délit sans intention de les commettre » et une exception : « il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements [...] ».

Les citoyens, soit sur une plainte directe soit en se constituant partie civile, ont dès lors recours au juge pénal dans le domaine des obligations de police générale pour manquement à des obligations de sécurité, ou de police spéciale pour manquement à des obligations spécifiques.

Concernant la police administrative générale, le maire<sup>113</sup> pourra voir sa responsabilité pénale engagée en cas de survenance d'un risque naturel. En effet, le juge pénal a en la matière la possibilité de qualifier d'homicide ou de blessures involontaires<sup>114</sup> le comportement du maire quand celui-ci aura manqué à son obligation de sécurité.

Ainsi, bien que le législateur ait tenté de restreindre cette responsabilité pénale en imposant d'abord une appréciation *in concreto* de la faute<sup>115</sup>, puis un lien de causalité certain entre la faute et le dommage<sup>116</sup>, la recherche des responsabilités personnelles des diverses autorités compétentes et des dysfonctionnements administratifs<sup>117</sup> tend à se substituer à la recherche de la responsabilité civile de l'administration devant le juge administratif. En outre, cette tendance semble être corroborée par le développement parallèle de la responsabilité pénale dans le domaine de la police spéciale.

Un arrêt de la Cour d'appel de Chambéry, et bien qu'il est conduit à la relaxe, illustre tout à fait une telle hypothèse<sup>118</sup>. Suite au décès d'une personne présente dans un immeuble

---

<sup>113</sup> En tant que responsable de la police administrative générale qui se décompose traditionnellement en police de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité.

<sup>114</sup> Au titre des art. 221-6, 222-19 et 220-20 nouveaux du Code pénal.

<sup>115</sup> Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 visant à restreindre la responsabilité pénale pour faits d'imprudence ou de négligence : J.O. 14 mai, p. 7211 ; D. 1996, *Lég. P.* 230.

<sup>116</sup> Loi Fauchon 10 juillet 2000 : ainsi, même si la faute n'est pas nécessairement la cause directe, exclusive et immédiate du dommage, l'existence du lien de causalité doit être en revanche absolument certain.

<sup>117</sup> Qui sont éventuellement à l'origine du non-respect ou du mauvais respect de l'obligation de sécurité.

<sup>118</sup> C.A. Chambéry, 13 janvier 1999, Airenti et autres, req. N°98/00243.

lors de la survenance d'une avalanche, la responsabilité pénale des membres du service qui avait instruit et délivré le permis de construire de l'immeuble sinistré a été engagée sur le fondement du chef d'homicide involontaire. L'arrêt indique clairement qu'une erreur d'implantation de l'immeuble dans les documents graphiques localisant la construction avait été commise lors de la délivrance du permis de construire originel alors qu'il avait été antérieurement établi que la zone présentait de sérieux risques d'avalanches. La survenance d'une première avalanche, sans conséquences préjudiciable, a permis au service instructeur de se rendre compte de son erreur et, par la même, de la rectifier en prescrivant la réalisation d'ouvrages de protection sur l'immeuble lui-même, ainsi que dans l'ensemble de la zone à risques. Malgré cela, les mesures de protection mises en place se révélèrent insuffisantes suite à la survenance d'une deuxième avalanche quelques années plus tard et causant la mort d'une personne.

Alors que les premiers juges avaient reconnu la culpabilité des membres du service instructeur, les juges d'appel retiennent qu'«[...] il ne peut être relevé à l'encontre des membres de la commission aucun manquement aux obligations de sécurité compte tenu des connaissances de l'époque en matière d'avalanches [...]». Dès lors, la Cour relevant l'inexistence «[...] d'une faute constituée par une maladresse, une imprudence, une inattention ou une inobservation des règlements selon l'article 319 du code pénal au moment des faits, l'article 221-6 dudit code, entré en vigueur le premier mars 1994 ayant seulement substitué à l'inobservation des règlements, le manquement à une obligation de sécurité imposée par la loi et les règlements », concluait à la relaxe des prévenus.

Si la différence d'appréciation entre les juges du premier degré et les juges d'appel montre bien toutes les difficultés à interpréter le contenu et l'étendue des obligations de sécurité, de prudence et de diligence auxquelles doivent tenter de se soumettre les acteurs de l'urbanisme dans leur activité de prévention de risques naturels, elle indique de façon tout aussi significative, la réalité de la possibilité d'une condamnation pénale de ces derniers.

Ainsi, l'urbanisme apparaît comme un secteur sensible, notamment en matière de catastrophes naturelles. Ce développement constant de la responsabilité pénale fait envisager à la doctrine<sup>119</sup> la mise en examen des autorités compétentes dans le cadre des autorisations de

---

<sup>119</sup> Cf. J. HERMANN, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *Rec. Dalloz*, 1998, 19° cahier. Chron., p. 197.

permis de construire dans des zones à risques, dans le cadre de la planification urbaine<sup>120</sup> ou encore dans celui des P.P.R.<sup>121</sup>.

De plus, la mise en examen d'un responsable public pourrait être entraîné par le fait que le juge pénal ait reçu plénitude de juridiction à propos de l'examen de la légalité des actes administratifs<sup>122</sup>. Ainsi, lors de la contestation d'un permis devant le juge pénal, si « l'illégalité consiste dans le non-respect des règles de sécurité, le juge pénal peut être tenté de mettre en examen le ou les responsables de la délivrance du permis de construire sur la base de la mise en danger d'autrui »<sup>123</sup>.

La responsabilité pénale sur le fondement de la mise en danger d'autrui apparaît donc comme une autre possibilité.

## **2. La responsabilité pénale engagée au titre de la mise en danger d'autrui.**

Ce délit constitue une innovation du nouveau 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 francs d'amende »<sup>124</sup>.

Cette faute est distincte de celle de l'imprudence et de négligence, elle permet de réprimer d'une façon spécifique les comportements qui traduisent un mépris délibéré de la personne humaine. Par opposition à cette dernière, ce nouveau dispositif suppose un comportement délibéré et ne nécessite pas la survenance d'un dommage ni d'un accident pour que l'infraction soit caractérisée.

Cette infraction présente la particularité d'avoir pour finalité à titre préventif de réprimer les comportements dangereux avant que ne se produise l'accident. En fait, c'est la notion de risque qui constitue le fondement des poursuites. Le seul comportement dangereux,

<sup>120</sup> Lors de la non-délimitation d'une zone à risque par exemple.

<sup>121</sup> J. HERMANN (opcit.) se fondant sur l'obligation pour l'Etat de prescrire des P.P.R. pose ainsi la question de savoir si en cas d'accidents ou de catastrophes dus au retard ou à la négligence, la responsabilité pénale ne risque pas d'être engagée.

<sup>122</sup> Art. 111-5 nouveau du Code pénal.

<sup>123</sup> J. HERMANN, précité, p.197-198.

<sup>124</sup> Créé par l'article 121-3 il est défini par l'article 223-1 du Code pénal.

périlleux susceptible de porter atteinte à autrui suffit à consommer l'infraction, sans avoir à établir une intention dirigée vers le résultat. La poursuite pénale n'a plus dans ce cas une vocation uniquement répressive, elle a avant tout une fonction pédagogique et de responsabilisation. Néanmoins, l'application de cette infraction pénale par le juge en matière de risque naturel apparaît incertaine.

On peut alors constater que le phénomène de la pénalisation des rapports sociaux touche la matière des risques naturels avec vigueur, tendant ainsi à substituer à la régulation classique devant le juge administratif, une régulation de type pénal, amenant légitimement à se demander si la sérénité des responsables publics en la matière ne sera pas ébranlée et si tel est bien le cas, si « le vent de panique de la prévention à tout va n'a pas sonné ».

L'importance du contentieux en matière de responsabilité administrative, la naissance d'un contentieux en matière pénale, la nature du contrôle juridictionnel conjugués à l'influence du principe de précaution et à l'abaissement du risque acceptable sont des facteurs tendant incontestablement à influencer les décideurs dans le sens d'une plus grande protection, l'accentuation des mesures de prévention n'étant évidemment pas un mal en soi. Cependant on peut imaginer qu'en l'absence d'étude, par exemple par manque de moyens, ou par peur d'être mal informé de l'existence d'un risque et ainsi de se voir engager leur responsabilité, les autorités compétentes préféreront, dans la mesure du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, bloquer la situation. Le gel des constructions et les prescriptions particulières de protection se développeront alors inévitablement alors même que le risque n'est pas certain, en application du principe de précaution. La « stérilisation » des propriétés privées par la « peur du risque » s'intégrant dans un phénomène plus général de responsabilisation civile et pénale de l'administration et des élus locaux, risque alors de remplacer une prévention adéquate et ciblée découlant de la connaissance du risque.

Néanmoins, si ceci n'est que pure spéculation, l'observation de toutes ces influences mettent en relief un impératif omniprésent de prévention et de protection des risques naturels prenant en compte un souci de préservation et des préoccupations d'ordre économique au détriment parfois des propriétaires particuliers dont les biens sont exposés aux risques.

En effet, toute revendication, l'affirmation de tous besoins nouveaux, conduiront à un accroissement de l'aliénation dès lors qu'ils seront satisfaits<sup>125</sup>. Ainsi, la nécessité de sécurité publique fondement de cette prévention des risques naturels et donc des outils mis en place dans ce but, est par la même, la justification de l'atteinte portée au droit de propriété. Autrement dit, c'est la nécessité de répondre à cette utilité publique juridiquement définie qui justifie ces différentes mesures et autorise les atteintes au droit de propriété qu'elles engendrent par les servitudes et les expropriations ainsi instituées, marquant alors les traces des divergences entre l'intérêt privé et public pourtant convergeant quant à la protection contre le risque.

## **Chapitre 2: Servitudes, expropriation et champ d'application : des atteintes portées au droit de propriété facteurs d'une éventuelle dépossession.**

La servitude et l'expropriation, si elles ont un critère de légalité et un fondement commun, ont également le même champ d'application. Ainsi la prévention des risques naturels, de par les outils juridiques mis en place à cet effet, porte atteinte au droit de propriété. Il convient dès lors de s'interroger sur la nature de cette atteinte. Cependant, une telle étude nécessite d'en délimiter le cadre, car la notion de droit de propriété apparaît comme une notion incertaine et fluctuante dont le contenu et les limites sont difficiles, malgré les apparences, à identifier. De ce fait, si la détermination d'un noyau substantiel du droit de propriété est fort mal aisée, il convient d'en déterminer les contours.

Dans ce sens, avant d'étudier les impacts de la prévention des risques sur les attributs des propriétaires concernés (section 2), il est nécessaire de s'arrêter un instant sur le cadre de ces atteintes, qui apparaît alors comme un droit limité et incertain (section 1).

---

<sup>125</sup> Dans le sens où toute nécessité d'ordre générale intégrera l'intérêt général, qui fonde et justifie l'indispensable aliénation de certains intérêts privés, pour sa satisfaction par la puissance publique.

## Section 1 : Des atteintes à un droit limité et incertain.

Afin de mesurer la nature des atteintes portées par la prévention des risques naturels au droit de propriété, il convient naturellement de s'interroger sur ce dernier, dont l'étude fait apparaître qu'il est un droit par essence limité (§1) et aux sens et contenu incertains (§2). Cette étude préliminaire est alors d'autant plus importante dans la recherche d'une éventuelle dépossession, qu'elle détermine en grande partie la qualification donnée aux atteintes, de par l'intégration des restrictions au concept même du droit de propriété, et de par la difficulté à en déterminer la substance « intouchable ».

### §1 Le droit de propriété, un droit absolument limité.

Si le dogmatisme du droit de propriété la fait percevoir comme un droit absolu, sa remise en cause l'a fait apparaître comme absolument limité (A). Une redéfinition du concept du droit de propriété ( B) apparaissait dès lors indispensable.

#### A. Le dogmatisme du droit de propriété et sa remise en cause.

Dans la conception subjective que peut avoir un individu, le droit de propriété est absolu. Tout empiètement est *a priori* perçu comme illégitime.

Ce caractère nous vient de la Révolution française dont la devise aurait pu être « Liberté, Egalité, Propriété ». Pour l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, La Propriété est un droit « naturel et imprescriptible » au même titre que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression. Son article 17 proclame que la propriété est un droit inviolable et sacré et que nul ne peut être privé, sauf si une nécessité publique, légalement constatée, l'exige et sous réserve d'une juste et préalable indemnité. Ce principe se retrouve d'ailleurs dans la déclaration des droits de 1793. Le Code Civil napoléonien de 1804 consacre le triomphe de la propriété qui en constitue le thème central. Ainsi l'article 544 dispose que « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus



absolue » dans les conditions fixées par les lois et les règlements ; l'article 552 disposant que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Il est à noter que l'utilisation de la formule « pléonastique » de l'article 544 n'a pu échapper à des rédacteurs « formés par les oratiens ou les jésuites »<sup>126</sup>, qu'ainsi son but n'est autre que d'insister sur l'affirmation de son caractère absolu.

Le caractère inviolable et sacré de la propriété n'a jamais été remis en cause. Il a même acquis de nos jours une valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel allant même jusqu'à estimer, dans sa décision de 1982 sur les nationalisations, que la conservation du caractère fondamental du droit de propriété « est l'un des buts de la société politique »<sup>127</sup>.

Mais en réalité ce principe a été considérablement atténué dès le XIX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui encore, l'émergence de certains droits comme le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement, résultat du développement de nouvelles préoccupations publiques, viennent limiter la portée du droit de propriété. La prévention et la socialisation des risques en est une illustration. « D'un côté se trouve dans les articles 544 et suivant du code civil un certain nombre de textes à caractère absolu ou irréal. De l'autre, une réglementation qui leur est étroitement liée et qui sans l'affirmer, ou en tout cas sans y référer, vide successivement et régulièrement ces textes de leur substance. A tel point qu'elle peut poser le problème de leur renversement. »<sup>128</sup>. Il convient alors de tenter de redéfinir le concept de droit de propriété

### B. La redéfinition du concept de droit de propriété.

La doctrine et plus particulièrement Léon DUGUIT, a soutenu que la propriété ne devait pas être un droit subjectif, mais une « fonction sociale ». On s'accorde aujourd'hui pour dire que la propriété n'est pas exclusivement conçue dans l'intérêt du propriétaire et qu'elle doit être limitée pour satisfaire un intérêt général l'emportant sur l'intérêt particulier.

Ainsi le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de restriction au droit de propriété, en tant que droit non absolu, supportant des limitations en vue de l'intérêt général. Cet intérêt général est défini par le législateur dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire,

<sup>126</sup> H. CHARLES, *Droit de l'urbanisme*. p. 34. Thémis droit public, PUF, 1997.

<sup>127</sup> Décision du 16 janvier 1982 relative à la loi de nationalisation, D. 1983.169, note L. Hamon.

<sup>128</sup> J.P. MARTY, « Dissociation juridique de l'immeuble », Thèse Toulouse, 1976.

mais peut découler directement de la Constitution. La décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995, « Diversité de l'habitat » a valeur d'exemple. La Haute Cour dégage un nouvel objectif de valeur constitutionnelle, le « droit à un logement décent », celui-ci devient alors susceptible de légitimer une législation restrictive du droit de propriété.

En effet, tandis que la privation de propriété constitue une exception au droit de propriété, fondée sur une disposition expresse, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les restrictions au droit de propriété s'intègre dans le concept de propriété.

Les restrictions du droit de propriété se sont donc multipliées devant l'évolution tentaculaire de la notion d'intérêt général, qu'il s'agisse de limitations de la propriété en faveur des biens publics ou de limitations édictées au nom de l'urbanisme, de la protection de la nature et de l'environnement, de l'esthétique, de la sécurité et de la santé publique, ou d'exigences économiques... Nombre de prérogatives classiques des propriétaires sont désormais subordonnées à un contrôle ou une autorisation préalable, voire à un droit de préemption de la collectivité. On en déduit souvent qu'il ne reste pas grand-chose du droit de propriété qui s'est progressivement vidé de son contenu, allant même jusqu'à constater sa constante dégénérescence. Il est cependant plus exact de dire, que ses caractères et sa fonction se sont modifiés. Ainsi le Conseil constitutionnel évoque l'évolution qui a affecté « les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété »<sup>129</sup>.

Les propos de M.Duguit apparaissent dès lors des plus contemporains : « La propriété n'est point un droit intangible et sacré mais un droit continuellement changeant qui doit se moduler sur les besoins sociaux auquel il doit répondre »<sup>130</sup>.

De plus, il apparaît que le droit de propriété s'il est un droit absolument limité est aussi un droit exclusif à partager avec la collectivité. « Il est de l'essence de la propriété d'appartenir à un seul » déclarait Mirabeau. En effet, la Révolution a consacré la suprématie de l'un des ayants droits sur les autres, inventant par la même, « le propriétaire, petit monarque absolu au milieu de son territoire exclusif [...] achevant de disparaître au milieu du XX<sup>e</sup> siècle »<sup>131</sup>. Ainsi, dans l'état actuel du droit, on peut considérer que « la propriété individuelle et plus précisément la propriété foncière ne représente plus aucun pouvoir de

<sup>129</sup> Décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982, Rec. Jur. Const. I, p.630.

<sup>130</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit administratif*, t.III.

<sup>131</sup> J. COMBY, « L'impossible propriété absolue » in *Un droit inviolable et sacré*, A.D.E.F., 1990.

blocage sur les devenir des sols : la maîtrise de leur destin a été entièrement transférée à la collectivité publique »<sup>132</sup>.

Le droit de propriété apparaît donc incontestablement limité dans son concept même. Cette analyse unanimement partagée est d'ailleurs corroborée par l'observation des prérogatives le composant, celle-ci faisant apparaître des limites allant jusqu'à remettre en cause ponctuellement leur existence. De plus il semble que l'incertitude portant sur son contenu s'étende à son sens même.

## §2 Le droit de propriété, un droit au contenu et au sens incertains.

Selon l'article 544 du code civil, « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ». Il se dégage de cet article *in fine* qu'en cas d'incompatibilité avec l'intérêt général, tel ou tel mode d'utilisation de la chose deviendrait prohibé, alors même qu'il serait licite en soi. Le contenu du droit de propriété paraît alors bien incertain (B).

De plus, la propriété recouvre dans les faits une réalité complexe qu'illustre son utilisation dans le langage courant, autant que le langage juridique où les notions de droit privé ne sont pas toujours celles du droit public. Cette pluralité fait alors apparaître des incertitudes quant au sens du droit de propriété (A).

---

<sup>132</sup> J. de LANVERSIN, « La situation actuelle du droit de l'urbanisme », préface du code de l'urbanisme, Economica 1984.

A. *Le sens incertain du droit de propriété.*

Le sens du terme propriété n'est pas aussi clair et univoque que l'on pourrait le penser de prime abord. Ainsi il apparaît plusieurs incertitudes quant à la notion même de ce droit, d'une part quant à ses rapports avec son objet (1) et d'autre part, quant à ses rapports avec la notion de possession (2).

**1. Le droit de propriété et la propriété.**

Selon une première conception, la propriété peut désigner les droits que l'on peut exercer sur la chose appropriée. Cette approche s'appuie alors sur la définition traditionnelle du droit de propriété par rapport aux prérogatives que ce droit offre à son titulaire. Dans cette conception civiliste, le contenu du droit de propriété est alors tout entier tourné vers « les utilités auxquelles il s'applique, il recouvre l'ensemble des prérogatives permettant au bien approprié de remplir un service concret »<sup>133</sup>.

Dans une autre optique le droit de propriété semble être défini par son objet. Il y aurait ainsi confusion du droit avec la chose. Cette seconde conception semble avoir été adoptée par le droit constitutionnel qui dépasse ainsi la conception civiliste du droit de propriété, le définissant comme le droit réel portant sur un objet corporel, en opérant une confusion entre le droit et son objet. Ainsi, le droit constitutionnel de propriété se dédouble en une prérogative qui traduit d'une part, la relation entre le propriétaire et la chose et d'autre part, un statut privatif de la chose résultant de cette relation.

La propriété suppose l'existence du droit de propriété, mais la limitation de la propriété, ne touche pas au droit de propriété, sauf si l'ampleur de cette limitation le vide de son contenu. En effet, à l'inverse, le droit de propriété suppose l'existence de propriétés. Le Conseil constitutionnel vérifie ainsi si le transfert de propriété ne restreint pas le champ de la propriété privée au point de méconnaître les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. La

---

<sup>133</sup> J.M. TRIGEAUD, V° Propriété, Les notions philosophiques. Dictionnaire, tome 2, in Encyclopédie philosophique universelle, P.U.F. 1990, p. 2086.

propriété bénéficie donc d'une forte protection constitutionnelle, mais il n'en est pas ainsi pour le droit de propriété.

Cette distinction entre le sens formel et le sens matériel de la propriété apparaît comme fondamentale quant à la détermination d'une dépossession : « Qu'est-ce que la propriété dont on ne peut être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ? Est-ce le bien objet du droit de propriété ? Est-ce le droit portant sur le bien ? [...] La question est importante car si la propriété est un bien, seule la dépossession matérielle de ce bien tombe sous le coup de l'article 17 ; si la propriété est un droit, l'article 17 pourrait s'appliquer à toute restriction de ce droit »<sup>134</sup>. De l'approche retenue va donc découler un certain nombre d'implications sur les caractères mêmes des atteintes privatives de propriété.

Au regard des différences entre le droit privé et le droit public, il apparaît une seconde incertitude tenant quant à elle aux rapports entre la notion de propriété et celle de la possession.

## **2. La possession et la propriété.**

Alors que la propriété est un pouvoir de droit protégé en tant que tel, la possession correspond à un simple pouvoir de fait sur un bien. Le possesseur d'une chose en a, en effet, la maîtrise sans en avoir la propriété. Pourtant, cette simple situation de fait va entraîner des conséquences juridiques.

Il apparaît alors intéressant de souligner que la propriété n'emporte pas toujours possession et inversement. Ainsi ne pourrait-on pas assimiler la dépossession à la perte de ce pouvoir de fait sur la chose ? L'atteinte aux différentes composantes du droit de propriété, privant le propriétaire de son pouvoir de fait sur la chose, constituerait alors une dépossession. Cette conception irait alors à l'encontre de la non indemnisation des servitudes administratives, et notamment des P.P.R., qui contrairement au droit positif emporteraient dépossession et donc indemnisation.

---

<sup>134</sup> F. LUCHAIRE, Note sous Conseil constitutionnel déc. N°85-198 DC du 13 décembre 1985, D., 1986, J.p.386.

Cependant, cette conception civiliste de la propriété apparaît bien différente de la conception administrativiste et constitutionnelle du droit de propriété. Le droit public semble assimiler possession et propriété, ou du moins intégrer le premier au second. Si cette originalité pourrait s'expliquer par le fait que le droit public entretient des rapports avec la propriété essentiellement en matière immobilière où le possesseur correspond dans la plupart des cas au propriétaire, elle n'en est pas moins différente de la conception privatiste de l'autonomie de la possession. La dépossession apparaît ainsi assimilée à la notion de privation de propriété qui en intégrant par la même, son effet à son concept consacre une définition téléologique<sup>135</sup>.

Certaines interrogations sur le concept même du droit de propriété restent ainsi en suspens. En outre, il semble que son contenu soit tout aussi incertain, ce qui ne facilite guère la tâche quant à la détermination de sa portée.

#### B. *Le contenu incertain du droit de propriété.*

D'un point de vue générale, à l'instar de la politique de prévention contre les risques naturels, chacune des prérogatives du droit de propriété s'est trouvée affectée par les exigences croissantes de l'intérêt général et des considérations sociales. Ainsi, l'usus, l'abusus et le fructus, sont limités ou même anéantis dans certains cas par les nombreuses atteintes dont elles font l'objet.

Avant de s'interroger sur l'unité présumée du droit de propriété (2), c'est à dire de délimiter dans quelle mesure le droit de propriété peut survivre à l'anéantissement d'une ou plusieurs de ses prérogatives essentielles, il convient dans un premier temps, de définir chacune des composantes du droit de propriété (1), dont les atteintes sont susceptibles d'entraîner une dépossession.

---

<sup>135</sup> Voir *infra*, T2, C1, S2, §1 : « L'expropriation pour risque naturel caractéristique d'une dépossession, l'identification de la privation par ses effets » .

### **1. Les prérogatives limitées du droit de propriété.**

Le droit d'user des choses, de s'en servir ou de ne pas les utiliser, est une prérogative élémentaire du droit de propriété, même si l'usage n'est expressément visé qu'à la fin de l'article 544 du Code civil. C'est la manifestation la plus concrète du contact direct du propriétaire avec son bien. Il l'utilise, à sa discrétion, pour son agrément, son exploitation, selon sa destination. Cette utilisation directe consiste selon les cas, à cultiver, à habiter...un immeuble ou à se servir d'un bien meuble.

Cependant, chaque progrès technique a induit de nouvelles servitudes, chaque progrès social se traduit par de nouveaux garde-fous et chaque progrès culturel par de nouvelles tutelles. Ainsi, « l'usage qu'un propriétaire peut faire de son bien a été progressivement limité (...) sans qu'ait été modifié le droit théorique du propriétaire, donc son état d'esprit face aux besoins de la collectivité »<sup>136</sup>.

Le droit de jouir de la chose concerne le droit pour le propriétaire de percevoir seul les fruits de son bien et d'en disposer librement. Il peut faire fructifier son bien ou s'abstenir de l'exploiter, cultiver son champ ou le laisser en friche, louer sa maison ou la garder inoccupée. Le propriétaire a, en principe, une pleine liberté à cet égard, bien que des considérations d'intérêt général puissent, à certaines conditions restreindre cette liberté.

Enfin, le droit du propriétaire de disposer de sa chose, attribut spécifique du droit de propriété, constitue l'expression la plus complète de son pouvoir. Il peut s'exprimer par des actes matériels ou par des actes juridiques.

Les actes matériels de disposition sont ceux qu'accomplit le propriétaire qui entame la substance de son bien, le détruit ou le modifie. Dans le principe au moins, le propriétaire est libre de détruire ses biens ou de les transformer. En réalité, l'exercice de cette prérogative est parfois subordonné à des réglementations, des autorisations ou des déclarations administratives qu'imposent le droit de l'urbanisme, le droit rural ou le droit de l'environnement... Inversement, il arrive qu'une obligation de destruction soit édictée,

---

<sup>136</sup> J.-P. GILLI, cité in H. CHARLES, *Droit de l'urbanisme.*, Thémis droit public, PUF, 1997, p.37.

comme par exemple pour l'élimination des déchets<sup>137</sup> ou pour certains immeubles menaçant ruine<sup>138</sup>.

Les actes juridiques de disposition peuvent consister en une véritable aliénation à titre gratuit ou onéreux ou, simplement, en un démembrement de la propriété par la concession à autrui de droits réels comme les servitudes.

Ainsi, les prérogatives du propriétaire si elles semblent limitées, n'entraînent pas pour autant la disparition du droit de propriété qui apparaît dès lors éclaté.

## 2. L'éclatement du droit de propriété.

L'incertitude attachée au contenu du droit de propriété semble se prolonger quant à l'unité de celui-ci, car si cette unité est affirmée, le droit de propriété subsiste néanmoins aux atteintes portées à ses composantes et porte ainsi à croire qu'il est un droit éclaté. En effet « On peut alors se demander si l'on ne revient pas d'une propriété individualisée et absolue vers un concours de droits sur l'immeuble »<sup>139</sup>.

Cependant, ces interrogations n'ont de sens que dans les cas où le sens formel du droit de propriété est retenu, car une définition de la propriété par son objet rendrait la question de l'unité, non pas inintéressante, mais inutile dans la détermination du concept de dépossession qui se réduirait alors à la perte du bien.

Néanmoins, dans le même esprit, l'examen ultérieur des rapports des droits dits « satellites », tels que le « droit de construire » ou la liberté d'entreprendre, avec le droit de propriété semble indispensable de façon à déterminer dans quelle mesure ils appartiennent au noyau du droit de propriété, à sa substance ou à ses attributs essentiels. Conditionnant ainsi, la nature dite « droit artichaut » ou « droit noyau » du droit de propriété et par conséquent « l'effet ricochet » de l'atteinte à ces droits sur le droit de propriété lui-même. Autrement dit, il convient de tenter de déterminer l'ampleur de l'atteinte portée au droit de propriété par l'atteinte à des droits qui lui sont extérieurs, mais proches comme la liberté d'entreprendre ou le droit de construire.

---

<sup>137</sup> Loi n°75-633 du 15 juillet 1975.

<sup>138</sup> C. constr. Hab., art. L. 511-1 et s.

<sup>139</sup> H. CHARLES, *Droit de l'urbanisme.*, Thémis droit public, PUF, 1997, p.39.



La propriété est le droit le plus fort de tous ceux que connaît le régime des biens et il est celui qui confère à son titulaire la plus grande liberté d'action. Il est pourtant limité, contraint, restreint. Une telle définition montre un propriétaire pris entre deux feux : il ne peut jouir et disposer de son bien « de la manière la plus absolue », c'est à dire de la manière la plus profitable pour lui et pour les autres, que si les prohibitions légales et réglementaires ne l'en empêchent pas, ni ne l'en dissuadent.

Le cadre des atteintes portées par la prévention des risques étant ainsi identifié, il convient dès lors de s'interroger plus concrètement sur les impacts de cette politique sur les attributs des propriétaires concernés.

## **Section 2 : Les impacts de la prévention des risques sur les attributs du propriétaire.**

Si le caractère limité du droit de propriété est une certitude, son contenu apparaît lui bien incertain, d'autant plus que la nature des liens qui le rattachent au droit de construire et à la liberté d'entreprendre paraît, elle aussi incertaine. Ceci n'est alors pas sans poser un problème quant à la détermination d'une éventuelle dépossession.

Avant de déterminer ultérieurement, si le cumul des prescriptions imposées par les P.P.R. sur un bien, n'est pas susceptible d'entraîner une requalification des servitudes de par les éventuelles dépossessions qu'elles engendrent, il convient tout d'abord, de s'interroger sur l'impact des sujétions à géométrie variable imposées par les P.P.R., sur les différentes prérogatives du droit de propriété et des droits qui y sont plus ou moins rattachés, dont on déterminera à cette occasion les différentes natures.

Par les mesures juridiques mises en place dans le cadre de cette politique, la prévention des risques naturels entraîne certaines limitations au domaine de l'action du droit de propriété. Ainsi, deux catégories de mesures ayant des impacts plus ou moins importants sur les prérogatives du droit de propriété découlent des P.P.R.. D'une part, l'institution de « zones rouges » emporte une interdiction de construire, sous certaines réserves et d'autre part, l'institution des « zones bleues » ainsi que les mesures de prévention, de protection et de

sauvegarde applicables à toutes les zones, emportent des obligations de faire pour les propriétaires dont les terrains sont concernés par un P.P.R..

Il convient donc d'étudier dans un premier temps les impacts sur les prérogatives du droit de propriété liés aux obligations de faire (§1), puis dans un second temps, ceux liés aux interdictions de construire (§2).

### §1 L'impact lié aux obligations de faire.

La prévention des risques naturels impose, notamment par les P.P.R., des obligations de faire aux propriétaires de biens exposés au risque. De telles obligations stigmatisent alors le traditionnel conflit entre interventionnisme et liberté. Ces prescriptions portant atteinte d'une part, à la liberté d'entreprendre (A) de chaque propriétaire dont il convient dès lors de rechercher le lien avec le droit de propriété et d'autre part à la liberté de disposer du bien (B) dont ce dernier devrait pouvoir naturellement bénéficier.

#### A. la liberté d'entreprendre et le droit de propriété.

La liberté d'entreprendre, découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, a reçu une consécration avec la décision du Conseil constitutionnel sur les nationalisations du 16 janvier 1982<sup>140</sup> qui dépasse la notion habituelle de liberté du commerce et de l'industrie et la rattache ouvertement à la propriété<sup>141</sup> : « Si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la

<sup>140</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 sur la Loi de nationalisation.

<sup>141</sup> Voir à sur ce sujet : R. SAVY, « La constitution des juges », *Dalloz*, 1983. 105 ; J.-L. MESTRE, « Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété », *Dalloz*, 1984. 1.

puissance publique ; que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ».

Cependant, la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue, il est donc possible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée. Ainsi, les obligations de faire instituées par les P.P.R. porte une atteinte à la liberté d'entreprendre exigée par l'utilité publique dont les conséquences se ressentent pour le propriétaire au niveau de sa capacité à disposer de son bien, qui apparaît dès lors limitée.

### B. *L'atteinte à la capacité de disposer.*

Les atteintes à la capacité de disposer du propriétaire par la prescription d'obligations de faire sont nombreuses en matière de prévention des risques, autant de manière générale que plus particulière. Ainsi, certaines mesures peuvent s'appliquer à des ouvrages déjà construits. Toutefois le coût des travaux imposés ne peut dépasser 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme<sup>142</sup>.

D'une manière générale, lorsqu'on est en présence de dangers et que la sécurité publique n'est plus assurée, le maire a l'obligation d'intervenir afin de prévenir les dangers sur le fondement des pouvoirs qui lui sont conférés. A ce titre il n'est pas rare de voir le maire prescrire à des propriétaires privés la réalisation de travaux destinés à prévenir la survenance d'un risque naturel. Par exemple, un arrêté municipal peut sans être entaché d'illégalité, mettre en demeure un particulier, propriétaire d'un terrain non bâti et situé en zone urbanisée sensible aux feux de forêt, d'exécuter des travaux de débroussaillage<sup>143</sup> dans un délai de quinze jours<sup>144</sup>. De même, la réalisation de travaux de protection en vue de réduire les risques d'éboulement d'une falaise relève de l'usage normal des pouvoirs de police du maire<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> Selon l'article 5 du décret du 5 octobre 1995.

<sup>143</sup> Obligations prévues par le Code général des collectivités territoriales et le Code forestier.

<sup>144</sup> T.A. Nice, 30 avril 1999, M.Giaume c/ commune de Menton, n°96-2687.

<sup>145</sup> C.A.A. Lyon, 28 juillet 1999, commune de Culoz, n°95LY00877.

D'une manière plus particulière, les dispositions des P.P.R. et notamment les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde insérées généralement aux titres III<sup>146</sup> ou IV<sup>147</sup> des plans, limitent la liberté de disposer du bien. Ces mesures, suivant le type de risques qu'elle tend à combattre, semblent être appliquées selon des documents types. Ainsi, dans les zones inondables les plans prescrivent<sup>148</sup> de façon systématique aux propriétaires ou ayants-droit, en marge d'une série de recommandations, une série de travaux relatifs à la prévention à réaliser dans un délai maximum de cinq ans, ce délai pouvant même être ramené à deux ans concernant la protection des dépôts existants d'objets ou de produits dangereux ou polluants. Le P.P.R. impose ainsi aux propriétaires dont le bien est, selon le plan, plus ou moins soumis au risque d'inondation :

- La démolition et l'évacuation des matériaux de tout bâtiment ou installation désaffecté.
- L'enlèvement de tout objet non arrimé et de tout matériau flottant ou sensible à l'eau.
- L'arrimage des serres, des citernes et cuves enterrées ou non et du mobilier urbain.
- La mise en œuvre des dispositions relatives à la mise en sécurité des parkings collectifs existants en sous-sols (portes étanches, système d'alerte...).
- L'aménagement, pour toute construction existante, d'une zone de refuge de capacité correspondant à l'occupation des locaux et située au minimum au niveau de la cote d'implantation. En cas d'impossibilité technique de réalisation dans les zones urbaines dense, les ouvertures situées sous la cote d'implantation seront équipées de dispositifs étanches.
- La préservation et le rétablissement des réseaux de drainage après chaque crue.

En outre, les riverains devront assurer un entretien semestriel des lits et des cours d'eau et vallons et notamment après chaque crue. En ce qui concerne la prévention des incendies de forêts, les P.P.R. rappellent les obligations de sécurité à appliquer dans toutes les zones et notamment les obligations de débroussaillage et de maintien en l'état débroussaillé à la charge des propriétaires.

---

<sup>146</sup> des P.P.R. mouvements de terrain, séismes et incendies de forêt

<sup>147</sup> des P.P.R. inondations.

<sup>148</sup> en application des articles 4 et 5 du décret n°95-1089 du 5 octobre 1996 précité relatif au plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Ce phénomène apparaît d'autant plus marquant que les « zones bleues » instituées par les plans, si elles autorisent le propriétaire à certains travaux et constructions, l'autorisent avec de telles prescriptions que la liberté qu'il lui reste, semble alors bien mince. Ainsi, la cote d'implantation, l'emprise au sol, l'orientation des constructions, les piscines, les remblais, les clôtures et encore d'autres constructions ou travaux seront sous prescriptions. Le propriétaire se voit dès lors imposer une série impressionnante d'obligations, notamment quant aux modalités techniques de construction.

Si ces obligations de faire peuvent apparaître gênantes pour le propriétaire, l'interdiction de tout travaux, aménagements et construction en application des dispositions instituées par les zones rouges apparaît, elle, des plus traumatisantes au regard du lien qu'entretient le propriétaire avec sa propriété.

## §2 L'impact lié à l'interdiction de construire.

Au regard des différentes techniques de la prévention des risques naturels, l'interdiction de construire, bénéficiant d'une présomption de conformité à l'intérêt général<sup>149</sup>, apparaît comme un des principaux instrument de cette lutte.

En effet, l'interdiction de construire peut résulter des prescriptions des P.P.R., des pouvoirs de police du maire et de la planification urbaine. D'une part, les prescriptions d'un P.P.R. interdisant ou réglementant le droit de construire, sont directement opposables au permis de construire en application de l'article L.421-3 du code de l'urbanisme. D'autre part en l'absence de P.P.R., le maire peut en vertu de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, refuser le permis de construire ou l'assortir de prescriptions spéciales « si les constructions, de par leur situation [...], sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique »<sup>150</sup>. De plus, la planification urbaine permet de rendre certaines zones soumises au risque, inconstructibles par leur classement en zone N.D..

<sup>149</sup> R. HOSTIOU, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *A.J.D.A.* 1993, p30-31.

<sup>150</sup> Son utilisation quasi systématique occasionne d'ailleurs un contentieux abondant.

Si l'attribution d'un permis de construire n'est qu'une simple affaire administrative, elle n'est pas sans conséquence sur la substance des droits du propriétaire, ni sur la valeur marchande de la propriété. Il convient dès lors d'étudier l'impact de cette interdiction sur le droit de propriété. Pour cela il semble nécessaire de déterminer dans un premier temps les rapports du droit de construire et du droit de propriété (A) afin de tenter d'apprécier les atteintes portées par cette interdiction aux prérogatives du droit de propriété et notamment à la capacité de jouissance du propriétaire (B).

### A. *Le « droit de construire » et le droit de propriété.*

Afin d'appréhender les rapports entre le « droit de construire » et le droit de propriété, il apparaît indispensable de s'appesantir dans un premier temps sur la notion de « droit de construire » (1) pour dans un second temps, essayer d'appréhender la force de son intégration au droit de propriété (2).

#### **1. La notion de « droit de construire ».**

La rédaction de la loi de 1975 sur l'institution du plafond légal de densité<sup>151</sup> est significative de la nature du « droit de construire ». Municipalisant une partie des droits à bâtir, elle affirme néanmoins qu'ils sont toujours un attribut du droit de propriété sur le sol : « le droit de construire est attaché à la propriété du sol [...] l'exercice du droit de construire relève de la collectivité [...] ». Le propriétaire est donc titulaire d'un droit, mais l'exercice de ce droit ne lui appartient pas ! Le « droit de construire » apparaît donc comme un accessoire du droit de propriété.

Une tentative de clarification impose une décomposition des prérogatives du propriétaire en la matière. H. PERINET-MARQUET<sup>152</sup> analyse le « droit de construire » en

---

<sup>151</sup> Instrument créé par la loi du 31 déc. 1975 pour lutter contre la spéculation foncière et la densification du centre des agglomérations. Le P.L.D. permet d'exiger de ceux qui veulent construire au-delà du plafond autorisé un versement correspondant à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de construction n'excède pas le plafond légal. La densité est le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle la construction doit être implantée. Sa définition est devenue facultative depuis la décentralisation de l'aménagement opérée en 1985 et 1986.

<sup>152</sup> H. PERINET-MARQUET, « Les fondements juridiques de l'indemnisation », *Droit et Ville*, p.51.

trois éléments : le droit d'initiative, dépendant de la seule et unique volonté du propriétaire ; le *quantum* de constructibilité, enfermé par le droit dans des limites précises<sup>153</sup>; et enfin la possibilité concrète d'exercer le pouvoir d'initiative et d'utiliser le *quantum* de constructibilité donné au terrain, dépendant d'une part des règles d'urbanisme et d'autre part de la vérification du respect de ces règles c'est-à-dire de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Ces éléments se combinent et s'additionnent mais conservent cependant une certaine dose d'autonomie. Par exemple, un terrain inconstructible au regard du troisième élément peut néanmoins conserver la constructibilité du deuxième élément.

Cette brève analyse permet maintenant d'appréhender de manière plus concrète l'intégration de ce droit au droit de propriété, conditionnant la caractérisation de l'atteinte portée à ce dernier par l'interdiction de construire.

## **2. La nature de l'intégration du « droit de construire » au droit de propriété.**

Le système juridique français à l'instar du système belge ou italien, continue de maintenir le droit de construire dans le « giron du droit de propriété »<sup>154</sup>. Cela ne signifie pas pour autant que ce droit est à considérer comme un élément du droit de propriété à part entière, ni pour autant qu'il en est totalement dissocié, ce qui laisse cependant une marge d'appréciation confortable.

Ainsi, une première interprétation consisterait à qualifier le droit de construire « d'attribut essentiel du droit de propriété ». Cette argumentation pourrait alors s'appuyer d'une part sur une certaine interprétation de l'article 552 du Code civil<sup>155</sup>, qui fait du droit de planter et de construire le corollaire ou la conséquence du droit de propriété et d'autre part, sur le régime des servitudes de passage des réseaux de transport de chaleur et des canalisations de produits chimiques<sup>156</sup>, qui prévoit le recours à l'expropriation dès lors que le propriétaire des terrains grevés se voit refuser un permis de construire en raison de la servitude.

<sup>153</sup> Par exemple : les règles de densité issues du C.O.S ou du plafond légale de densité.

<sup>154</sup> H. PERINET-MARQUET, « Les fondements juridiques de l'indemnisation », *Droit et Ville*, p.53.

<sup>155</sup> F. BOUYSSOU, « L'indemnisation des servitudes d'intérêt public », *Droit et Ville* 1990, n°30, p.120.

<sup>156</sup> Article 25 du décret du 18 octobre 1965 portant application de la loi du 19 janvier 1965 sur le transport des produits chimiques. Et article 18 de la loi du 15 juillet 1980 concernant les réseaux de chaleur.

Cependant, une autre interprétation consisterait à qualifier ces premiers arguments d'exceptionnels, de par la nature de ces servitudes, et s'appuyant cette fois sur la non indemnisation de certaines servitudes *non aedificandi*<sup>157</sup> et notamment les P.P.R. concernés, considérerait alors le droit de construire comme pratiquement indépendant du droit de propriété.

Finalement il semble que la vérité, s'il y en a bien une, devrait se situer entre les deux. Si on pouvait penser qu'un terrain situé dans une zone *non aedificandi* aboutirait à la disparition du droit à l'initiative, et donc de toute substance, ce serait oublier que d'un point de vue juridique l'existence du droit n'est pas lié à son contenu concret. En effet, un patrimoine vide n'en est pas moins un patrimoine. Ainsi, le droit d'initiative serait un droit irrémédiablement attaché au sol, dont les possibilités d'utilisation dépendraient de la détermination du quantum par l'administration. A l'instar de la théorie française du patrimoine, le droit de construire ne serait alors pas rattaché à son contenu. La collectivité commettrait alors une voie de fait si elle s'octroyait illégalement le droit d'initiative<sup>158</sup>. Suivant ce raisonnement, le droit de propriété et le droit de construire garderait alors une certaine indépendance, dans les limites où leur séparation ne pourrait être absolue. Le droit de propriété étant lié au droit d'initiative même si celui-ci est sans effectivité en l'absence de quantum<sup>159</sup>.

Finalement, on ne peut que constater à ce sujet une part d'incertitude. Néanmoins les doutes attachés à cette question semblent des plus préjudiciables à une cohérence juridique, tant il apparaît que la nature du lien qui rattache le droit de construire au droit de propriété semble déterminante quant à la qualification de certaines sujétions découlant des P.P.R.. En effet, l'incorporation du droit de construire au droit de propriété entraînerait une atteinte à la capacité de jouissance telle que « la gêne supportable » qui caractérise les servitudes, entrerait dans le domaine de la dépossession indirecte justifiant alors l'application de l'article 17 de la D.D.H.C.. Cependant, si on peut opter pour cette solution, elle ne semble pas emporter l'adhésion totale du juge.

---

<sup>157</sup> Interdiction de bâtir, construire un bâtiment ou une construction.

<sup>158</sup> Cass. 1<sup>o</sup> ch. Civ. 20 déc. 1994, Bull. I, n<sup>o</sup>383.

<sup>159</sup> Cf. H. PERINET-MARQUET, « Les fondements juridiques de l'indemnisation », précité.



B. *L'atteinte à la capacité de jouissance.*

Le propriétaire dont les biens sont exposés au risque se voit, dans une certaine mesure, privé de la jouissance de sa chose. Il est tout au moins encadré dans l'utilisation qu'il peut faire de son bien. Cependant, l'atteinte à la capacité de jouissance conférée par son titre de propriété apparaît difficile à mesurer.

En effet, cette atteinte est plus ou moins forte suivant chaque situation particulière. Il convient dès lors de déterminer certains critères permettant de quantifier les restrictions aux attributs du propriétaires. Trois séries de critères semblent devoir être pris en compte. Ainsi, l'atteinte sera mesurée *in concreto* en fonction de chaque situation individuelle par rapport à un faisceau de questions prenant en compte la destination du bien, les possibilités de construction et un critère économique. L'atteinte portée à la capacité de jouissance du propriétaire concerné par l'interdiction de construire dépendra ainsi de critères autres que l'interdiction en elle-même.

**Les possibilités de construction** apparaissent comme la première série de critères à étudier car les deux autres ne viendront que nuancer ou confirmer l'atteinte ainsi déterminer :

- Le terrain concerné était-il déjà construit ?
- Si oui, dans quelle proportion c'est-à-dire quels étaient les travaux encore nécessaires, quelles étaient les perspectives encore envisageables et dans quelle mesure cela n'est pas possible en fonction des autorisations sous prescriptions des P.P.R. ?
- Si non, quelles constructions auraient été raisonnablement possibles sur ce terrain encore vierge ?

**La destination du bien :**

- Le terrain était-il utilisé à des fins agricoles, commerciales, industrielles ou d'habitation ?
- Les autorisations sous prescriptions prévues comme exceptions à l'interdiction générale de construire ne permettent-elles pas une bonne utilisation du bien ?

- L'exploitation du bien est-elle liée de manière plus ou moins directe avec sa constructibilité ? L'interdiction de construire pose-t-elle un problème majeur quant à la continuation de l'activité ?
- Si oui, la destination du bien peut-elle évoluer de façon à s'adapter ?

**Le critère économique** : plus values et moins values.

- Quelle est la perte de valeur vénale du bien entraînée par le P.P.R. ?

L'interdiction de construire ou plus généralement les prescriptions entourant l'exercice des droits du propriétaire entraînent incontestablement une baisse de la valeur vénale du bien concerné. Un bien inutilisable n'aura dans une démarche rationnelle aucune valeur.

- Cette baisse de valeur est-elle compensée par une quelconque plus-value entraînée elle aussi par un P.P.R. ?

Il est intéressant de signaler que plus un espace a de la valeur, plus les contraintes y sont fortes. Un terrain sur lequel un propriétaire aurait tous les droits serait par hypothèse un terrain qui n'aurait aucune valeur. Mais c'est justement parce que les terrains voisins ont les mêmes contraintes que le sien que celui-ci a tant de valeur.

La valorisation de l'espace est donc intimement liée à sa socialisation. Dans une certaine mesure, on peut alors estimer que les P.P.R. contribuent à une certaine valorisation du bien en cause, d'une part par la protection qu'ils engendrent et d'autre part par la socialisation qu'ils induisent. De plus, il convient de ne pas perdre d'esprit que ces prescriptions, si elles font baisser la valeur vénale du bien, tendent d'une part à ce que la protection alors mise en place permette de valoriser un bien qui pourtant est soumis à des risques, et d'autre part à ce que la survenance du risque ne le fasse pas baisser de façon encore plus brutale.

Cela vient alors relativiser certaines prescriptions, mais n'atténue pas pour autant les atteintes les plus graves au droit de propriété et à ses attributs, alors susceptibles d'entraîner une dépossession du propriétaire concerné.

Dans l'impossibilité de déterminer la substance du droit de propriété, c'est à dire son noyau « intouchable » la nécessité de quantifier l'atteinte au droit de propriété passe par une approche factuelle déterminant la gravité des restrictions au cas par cas.

Ainsi, comme nous l'avons vu dans cette première partie, les plans de prévention des risques naturels prévisibles commandés par des nécessités d'intérêt général, elles-mêmes sous influences, portent des atteintes au droit de propriété qu'elles justifient, notamment en diminuant la capacité de jouir et de disposer du propriétaire dont les biens sont exposés à un risque naturel. Ces atteintes apparaissent cependant difficile à quantifier. En effet, le droit de propriété se présente comme un droit fluctuant dont la substance, le contenu et le sens sont incertains. Néanmoins, ces interdictions et limitations du droit de propriété seront parfois, au moins dans l'esprit du propriétaire, l'équivalent d'une dépossession car « le sentiment de la propriété naît du sentiment de la liberté. Un propriétaire qui n'est pas maître de ses choix et n'en supporte pas les conséquences n'est pas un propriétaire »<sup>160</sup>.

Il convient dès lors de s'intéresser aux différentes formes de dépossession, car il apparaît que les dépossessions de faits entraînées par la privation des droits qui découle des servitudes résultant des P.P.R. ne provoquent pas les mêmes conséquences, quant à la protection du droit de propriété, que la privation du bien entraînée par l'expropriation pour risque naturel. En effet, l'analyse de l'état du droit en la matière met en exergue des compensations inégales suivant les formes de la dépossession. La recherche de perspectives dans le sens d'une amélioration de la situation des propriétaires lésés devra donc succéder tout naturellement à l'analyse.

---

<sup>160</sup> C. ATIAS, « Droit de propriété ou condition du propriétaire », *A.J.P.I.*, 10 janv. 1996, p.12.

## **Titre 2: Analyse et perspective des formes et conséquences de la dépossession : dépossession et compensations.**

Nous nous sommes attachés dans un premier temps à délimiter le cadre d'une dépossession, c'est à dire le cadre commun des instruments susceptibles d'entraîner une dépossession, tant dans leur critère de légalité que dans leur champ d'application, ainsi que leurs caractéristiques réciproques.

Comme on a pu l'observer, l'importance des sujétions imposées aux propriétaires par les P.P.R. peut atteindre dans la pratique un degré proche de la dépossession, voire même s'y confondre dans l'esprit du propriétaire dont les biens sont sujets aux risques naturels. Cependant, l'analyse de l'état du droit en la matière fait apparaître que les servitudes résultant des P.P.R., contrairement à l'expropriation pour risque naturel, si elles entraînent une privation des droits n'entraînent pas juridiquement une dépossession et par la même ne sont pas susceptibles d'une indemnisation fondé sur l'atteinte au droit de propriété.

Il conviendra dès lors de rechercher certaines pistes de solutions quant à une amélioration de la situation des propriétaires, privés de leur droits sans compensation directe. Ces perspectives peuvent alors emprunter différentes directions. La première tentative, à la recherche de l'indemnisation qui en découle, s'orientera dans le sens d'une requalification des servitudes en des dépossession. La seconde tentative, quant à elle, se dirigera vers les possibilités d'atténuation du préjudice résultant de la prévention des risques naturelles et notamment la privation des droits.

Ainsi, la recherche des perspectives relatives à la privation des droits par les P.P.R. (Chapitre 2) succédera à l'analyse de l'état du droit en la matière, c'est à dire l'étude de la prévention des risques naturels à l'épreuve du couple dépossession-indemnisation (Chapitre 1).

## **Chapitre 1: La prévention des risques naturels à l'épreuve du couple dépossession-indemnisation.**

On peut constater que la prévention des risques naturels entraîne des déposessions de différentes natures conditionnant le régime de protection, indemnitaire et juridictionnel, applicable au propriétaire.

Ainsi cette prévention met en place, soit une privation du bien organisant un véritable transfert de propriété caractéristique d'une dépossession, soit des limitations au droit de propriété, qui si elles peuvent constituer une véritable dépossession de fait, par les privations de droits qu'elles constituent et ceci même en l'absence de transfert de propriété, ne sont pas reconnues comme telle par la jurisprudence qui retient alors une définition limitée du concept de dépossession.

Le système juridique français organise dès lors une protection systématique par le juge judiciaire de celui qui perd la chose, contrairement à celui qui perd ses droits, ce dernier se heurtant, du fait de l'imputabilité du coût de l'indemnisation, à l'absence d'un système de compensation de la privation des droits. Il devra ainsi se tourner vers l'éventuelle réparation du dommage subi.

Il conviendra donc d'étudier dans un premier temps, le cas des servitudes instituées par les P.P.R. dont la privation des droits qu'elles entraînent ne permet que l'éventuelle réparation d'un préjudice (section 1), puis dans un second temps le cas de l'expropriation pour risque naturel entraînant la privation du bien d'où découle une indemnisation de l'atteinte portée au droit de propriété (section 2).

## Section 1 : La privation des droits et l'éventuelle réparation d'un préjudice.

Les servitudes résultant des P.P.R., comme nous l'avons vu, entraînent une privation des droits des propriétaires dont les biens sont exposés au risque.

Si en pratique, certaines de ces privations peuvent constituer une dépossession de fait du propriétaire dont les prérogatives seront alors très limitées, l'analyse de la jurisprudence en la matière, aussi quantitativement mince soit-elle, ne nous permet pas de penser qu'elles puissent caractériser une dépossession de droit. Dès lors, en application du couple dépossession-indemnisation, l'atteinte au droit de propriété entraînée par ces servitudes ne semble pas indemnisable. Le propriétaire à la recherche d'une compensation devra donc rechercher un autre fondement pour obtenir une éventuelle réparation.

Ainsi les P.P.R. apparaissent comme caractéristiques d'une simple altération du droit de propriété (§1), dont l'absence d'indemnisation ne permet que l'éventuelle réparation d'un dommage (§2). Il est à noter que si cette compensation peut résulter soit de la théorie de rupture d'égalité devant les charges publiques, soit de celle des dommages de travaux publics, par les soucis conjugués de précision et de concision, notre attention se dirigera ici uniquement sur la première hypothèse.

### §1 Les P.P.R. caractéristiques d'une altération du droit de propriété.

L'altération du droit de propriété provoquée par les servitudes résultant des P.P.R. a été dégagée par la jurisprudence. Si le juge administratif a développé une argumentation pour le justifier (A), l'analyse de jurisprudences civiles et administratives nous a permis d'entrevoir une contre argumentation (B).

A. *L'argumentation jurisprudentielle relative aux P.P.R..*

Si le juge administratif admet volontiers l'altération portée au droit de propriété par les P.P.R., il se refuse cependant à l'assimiler à une dépossession, justifiant à cette fin différents arguments. La jurisprudence relative aux P.P.R. et à ses rapports au droit de propriété nous permet de dégager deux axes d'argumentation, le premier autour de l'équilibre supposé garanti entre l'intérêt général et le droit de propriété (1) et le second autour du caractère évolutif des prescriptions (2).

**1. En application du droit européen : un équilibre des intérêts supposé garanti<sup>161</sup>.**

« Il doit être maintenu un équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt particulier, notamment la propriété privée »<sup>162</sup>.

L'arrêt précité du Conseil d'Etat du 3 juillet 1998, au vu des dispositions du protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait application du principe d'équilibre : « Les dispositions du protocole additionnel (...), visent à assurer un juste équilibre, entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété ». L'intérêt général n'est donc pas absolu, il est nuancé par les intérêts particuliers en vertu du principe d'équilibre.

Cependant, il semble en tout état de cause que le point d'équilibre se situe du côté de l'intérêt général. Ainsi M. Calderaro dans ses conclusions dans l'affaire de Roquette sur Siagne<sup>163</sup> affirme que le P.P.R. est d'utilité publique et permet alors la limitation du droit de propriété pour cause d'intérêt général, la servitude n'étant pas une privation de propriété mais une altération de ce même droit. S'appuyant sur une décision du Conseil d'Etat<sup>164</sup> il affirme par la même, que l'équilibre entre l'intérêt général et le droit de propriété est maintenu. La prévision d'un risque de toute nature et la sécurité des personnes reste l'objectif principal des

<sup>161</sup> Voir *infra*, T2, C2, S1, §2, B : «Théorie de l'atteinte à la substance. L'apport de la CEDH en la matière ».

<sup>162</sup> C.E.D.H., arrêt du 16/9/96

<sup>163</sup> Précité.

<sup>164</sup> C.E., 7/4/99, Requête n°14211857.

P.P.R., le zonage en « rouge » a donc été établi dans l'intérêt général et justifie ainsi les atteintes portées au droit de propriété.

## **2. En application du droit français : le caractère évolutif des P.P.R., des mesures supposées temporaires.**

La nature évolutive des P.P.R. semble s'opposer à la détermination juridique d'une dépossession et à la mise en œuvre de la protection y étant rattachée. En effet, les P.P.R. ne sont pas figés, ils peuvent évoluer avec le temps. Si le risque, objet de la prévention, devient moins important, notamment grâce au P.P.R., alors ses prescriptions vont s'adapter, à l'instar de la réforme prévue des P.P.R. de la Siagne.

Le caractère définitif apparaissant comme un critère de requalification de l'altération en une privation, la problématique de la dépossession entraînée par les P.P.R. semble tourner autour du caractère définitif ou temporaire des sujétions. Cependant, dans la plupart des cas le risque n'est pas considéré comme absolument irréversible. Ainsi, la possibilité technique de réduire le risque semble rendre les sujétions temporaires aux yeux des juges.

Néanmoins, une autre approche du problème peut être opposée à ce raisonnement. La survenance du risque déterminé étant quasi certaine, on peut alors penser que la servitude pèsera de façon permanente. La nature même du risque naturel peut entraîner une interdiction forcément large et permanente d'user du bien. La permanence des mesures de protection remettant alors en cause la consistance du droit de propriété. Le recours à l'expropriation tend à résoudre cette contradiction, mais son caractère exceptionnel laisse une place encore très importante aux prescriptions de la servitude et à la non-indemnisation du propriétaire concerné par le risque.

En tout état de cause si la permanence des mesures apparaît difficile à déterminer, leur durée l'apparaît tout autant. Il n'y aurait alors qu'un pas pour considérer que la durée indéterminée des mesures justifie un regard différent du juge administratif à leur égard.

Le juge administratif, soucieux de préserver les deniers publics, n'exclut pas toute indemnisation liée à l'atteinte au droit de propriété. Cependant l'absence de cas d'espèce ne permet pas un « optimisme débordant » quant à son éventualité. Les possibilités



d'indemnisation se limiteraient alors aux cas où le risque et les prescriptions lui étant rattachées seraient considérées par le juge comme définitives.

Le traitement des cours d'eau pourrait vraisemblablement s'inscrire dans cette perspective. Dans ce domaine, la volonté est d'artificialiser les cours d'eau le moins possible. L'absence ou l'insuffisance de protections alors mises en place pour protéger la zone concernée par d'éventuelles crues, maintient donc un risque d'inondation sur cette zone. Ce risque apparaît dès lors permanent et définitif puisque aucune protection artificielle n'est envisageable. Ainsi, sous réserve du critère économique<sup>165</sup>, le gel des terrains peut alors devenir définitif et entraîner une requalification débouchant sur une indemnisation liée au droit de propriété.

Néanmoins, d'un point de vue général, si la permanence des mesures devait être reconnue, elle le serait sur une longue période d'inconstructibilité de dix ou quinze ans, alors que le souhait de faire des travaux ne serait toujours pas affirmé à ce moment là. Dans cette perspective, certaines préoccupations économiques pourraient déboucher sur un gel durable. Comme on l'a déjà souligné, dans certaines situations, nonobstant la possibilité technique de réaliser des prescriptions spéciales, il serait économiquement plus acceptable de laisser certaines zones inconstructibles.

La jurisprudence administrative avance ainsi certains arguments, plus ou moins contestables, quant à son refus de qualifier les servitudes liées à la prévention du risque naturel portant une atteinte grave au droit de propriété. Cependant la jurisprudence civile et administrative, par les dépossessions qu'elles ont pu déterminer dans différentes matières, apportent des éléments de réflexion permettant d'entrevoir une contre argumentation en faveur de la qualification des effets de certains P.P.R. sur le droit de propriété, en des dépossessions.

---

<sup>165</sup> Voir *supra* : section 2, §1, A, 2. « la volonté de rendre le coût acceptable ».

*B. La contre argumentation à l'épreuve de la jurisprudence civile et administrative : l'apport de certains éléments de réflexion.*

En effet, la jurisprudence civile et administrative apporte à la matière certains éléments de réflexion. Nous avons retenu à cet effet deux exemples, en premier lieu, le contrôle de légalité exercé sur les servitudes de reculement (1), et en second lieu, une jurisprudence ancienne de la Cour de Cassation qui assimile une interdiction à une dépossession (2).

**1. Le contrôle de légalité et la servitude de reculement.**

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de contrôle de l'établissement des servitudes d'alignement<sup>166</sup>, utilise de façon constante la notion de seuil de dépossession pour requalifier en expropriation l'établissement d'une servitude de reculement dont l'ampleur est abusive. La Haute Cour admet ainsi qu'au delà d'une certaine emprise le droit de propriété est vidé de son contenu et la dépossession atteinte.

Bien entendu, une telle jurisprudence n'est pas transposable aux servitudes instituées par un P.P.R., dans la mesure où ces dernières n'entraînent pas une emprise<sup>167</sup>. Néanmoins, elle apparaît intéressante dans la mesure où elle reconnaît la notion du seuil de dépossession. Au-delà de ce seuil la servitude n'est plus, au regard du juge, une simple restriction au droit de propriété mais une véritable dépossession.

A la différence de l'emprise emportant occupation, les servitudes relatives à la prévention des risques naturels ne prévoient pas une dépossession que l'on pourrait qualifier de matérielle, mais une dépossession « indirecte » par des obligations et des interdictions de faire aux propriétaires qui voient alors leurs capacités à jouir et à disposer de leurs biens,

---

<sup>166</sup> L'alignement est une procédure administrative unilatérale de délimitation du domaine public routier au droit des propriétés privées riveraines. Elle permet non seulement de constater les limites existantes d'une voie, mais en outre d'y apporter des modifications. Elle suppose l'établissement d'un plan général d'alignement qui entraîne des effets considérables sur la propriété privée, tels que l'incorporation pure et simple des terrains non bâtis à la voie publique.

<sup>167</sup> L'emprise sur la propriété privée est le résultat d'une occupation ou dépossession, temporaire ou définitive, opérée par l'administration, régulièrement ou non.

limitées voir annihilées<sup>168</sup>. La notion de seuil de dépossession pourrait ainsi trouver en la matière l'occasion de fixer certaines limites aux restrictions du droit de propriété entraînées par les risques naturels.

Dans ce sens l'arrêt de la Cour de cassation Concessionnaires des mines de Couzon de 1837, s'il est très ancien, n'en apparaît pas moins intéressant.

## **2. La Cour de cassation et l'assimilation entre dépossession et interdiction.**

La Cour de cassation dans une jurisprudence ancienne sur l'interdiction d'exploiter les mines au-dessous des chemins de fer, montre clairement qu'il existe des limites aux restrictions portées au droit de propriété.

Dans l'espèce la Haute Cour considère, que l'interdiction d'exploiter les mines pour une durée indéterminée produit les mêmes effets sur le concessionnaire qu'une expropriation et doit à ce titre répondre au même régime. Elle estime dès lors que « tout propriétaire a droit à une juste indemnité, non seulement lorsqu'il est obligé de subir l'éviction entière et absolue de sa propriété, mais aussi lorsqu'il est privé de sa jouissance et de ses produits pour cause d'utilité publique ; [...] la concession d'une mine a pour objet l'exploitation de la matière minérale qu'elle renferme ; [...] le concessionnaire auquel cette exploitation est interdite sur une partie du périmètre de la mine pour un temps indéterminé, est privé des produits de sa propriété et éprouve une véritable éviction dont il doit être indemnisé »<sup>169</sup>.

Ainsi le propriétaire, privé pendant un temps indéterminé et pour cause d'utilité publique de la jouissance et des produits de sa propriété est considéré comme dépossédé. Cet arrêt aussi ancien soit-il, permet de tirer deux éléments de réflexion :

Le propriétaire qui de par les interdictions auxquelles il est sujet, ne peut plus exploiter son bien selon l'unique objet auquel il était destiné, n'apparaîtrait plus victime d'une restriction au droit de propriété mais d'une véritable dépossession.

L'indétermination de la durée de l'interdiction semble en l'espèce et contrairement aux P.P.R., assimilée jusqu'à la preuve du contraire à la permanence de la mesure d'interdiction. Une telle démarche adaptée aux interdictions relatives aux risques naturels

---

<sup>168</sup> Voir : T1, C2, S2 « Les impacts de la prévention des risques sur les attributs des propriétaires ».

pourrait être judiciaire, la permanence se présumerait alors de l'indétermination, ce qui obligerait alors les P.P.R. à prévoir le terme de l'interdiction.

Néanmoins, aussi contestée ou contestable que soit la qualification des servitudes résultant des P.P.R. en des altérations au droit de propriété, l'éventuelle dépossession de fait dont serait victime le propriétaire concerné ne semble pas susceptible d'une indemnisation, du moins sur le fondement du couple dépossession-indemnisation.

## §2 De la non-indemnisation des servitudes à l'éventuelle réparation de la rupture d'égalité devant les charges publiques par le juge administratif.

Puisque d'après le Conseil constitutionnel, les limitations de propriété ne sont pas justiciables de l'article 17 réservé aux seules privations du bien, il en résulte que celui-ci ne peut servir de fondement à une indemnisation « juste et préalable » à l'occasion de leur institution. Reste que si l'article 17 de la Déclaration ne peut servir de fondement à une indemnisation des limitations du droit de propriété, d'autres normes peuvent servir de base à une indemnisation du propriétaire faisant l'objet de sujétions préjudiciables prescrites par les P.P.R.. Outre la possibilité de l'ouverture du champ d'application de la dépossession, dans l'optique d'une meilleure protection du propriétaire, la remise en cause de l'hégémonie du couple dépossession-indemnisation apparaît comme une autre possibilité, permettant alors une indemnisation sur d'autres critères.

Il convient dès lors, avant de s'interroger sur une éventuelle indemnisation de la rupture d'égalité devant les charges publiques (B), d'étudier le principe contesté de la non-indemnisation des servitudes résultant des P.P.R. (A).

---

<sup>169</sup> Cass. 18 juillet 1837, Concessionnaires des mines de Couzon, Bull. civ. P.231.

A. *Le principe contesté de la non-indemnisation des servitudes résultant des Plans de Prévention des Risques.*

Le principe de la non-indemnisation (A) des servitudes liées à la prévention des risques naturels est contesté. Ainsi la force majeure qui apparaît comme son fondement, semble remise en cause (B) par une partie de la doctrine.

**1. Le Principe de la non-indemnisation.**

De prime abord, il convient de souligner que dans le silence des textes, c'est en principe la juridiction administrative qui est compétente pour connaître des demandes d'indemnité en matière de servitudes administratives, dans la mesure où celles-ci sont la manifestation d'une prérogative de puissance publique.

Le Conseil constitutionnel dans sa tentative d'établissement d'une théorie générale des servitudes administratives de l'arrêt « amendement Tour Eiffel »<sup>170</sup>, nous offre d'important développement quant à l'indemnisation, permettant de distinguer quatre situations différentes :

- Le cantonnement de l'importance du préjudice que peut entraîner l'institution d'une servitude d'utilité publique, sorte d'indemnisation indirecte ou par équivalence qui est instituée.
- Le cantonnement au préjudice réparable.
- Le mutisme de certains textes quant à l'indemnisation des servitudes.
- Le principe législatif interdisant l'indemnisation.

L'indemnisation des servitudes d'utilité publique se présente alors sous trois formes : soit la loi n'a rien prévu, soit la loi attribue compétence au juge administratif ou judiciaire et fixe les critères restrictifs d'indemnisation, soit enfin elle exclut toute indemnisation, ce qui semble être implicitement le cas en matière de prévention des risques naturels.

---

<sup>170</sup> Cons. Const. , décision n°85-198 du 13 déc. 1985, voir *infra* pour de plus ample développement de cette arrêt : T2, C1, S1, §2, B, « Une éventuelle indemnisation de la rupture devant les charges publiques ».

Quant aux servitudes d'urbanisme, qui dans le doute doivent être également envisagées<sup>171</sup>, selon l'article L.160-5 du code de l'urbanisme, elles ne sont pas indemnisables. Le code n'envisage d'exception à cette règle que « 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 ». De plus, ces critères sont d'interprétation très stricte. La première exception est inexistante et la deuxième est particulièrement difficile à prouver, notamment la preuve du préjudice certain.

Un arrêt du Conseil d'Etat<sup>172</sup> se fondant sur le protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, concernant les servitudes d'urbanisme, reconnaît en l'espèce la possibilité d'une indemnisation en cas de charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Néanmoins, si la non indemnisation apparaît comme le principe en la matière, il n'en est pas moins contesté. Ainsi, la force majeure justifiant en partie l'absence d'indemnisation de l'atteinte portée au droit de propriété semble être remise en cause.

## **2. La remise en cause de son fondement : la force majeure.**

L'absence d'un système de compensation des servitudes conduit à s'interroger sur son fondement. Prenant en compte le principe de solidarité nationale, le législateur a prévu en la matière la mise en place simultanée d'un système de prévention et d'un système d'assurance du risque naturel. Les mesures de prévention mises en place (P.P.R.) visent alors à responsabiliser les bénéficiaires de ce droit à réparation et à assurer que le système de réparation mis en place soit utilisé à bon escient, de manière raisonnable. Ainsi le droit à la solidarité nationale<sup>173</sup> justifie en retour, le pouvoir de contrôle et de contrainte de la collectivité publique, à l'égard des zones sujettes à des risques prévisibles. Les sujétions

---

<sup>171</sup> Voir T1, C1, S1, §1, B : « Les P.P.R. face à la distinction entre les servitudes d'utilité publique et les servitudes d'utilité publiques ».

<sup>172</sup> Conseil d'Etat 3 juillet 1998.

<sup>173</sup> Cette solidarité nationale est d'une nature particulière car elle repose sur les assurés.

résultant pour le propriétaire des P.P.R. ne sont donc pas indemnisables dans la mesure où elles sont l'obligation lui incombant en contrepartie de son droit à la solidarité nationale.

Dès lors, une interprétation envisageable du système d'indemnisation des catastrophes naturelles, pourrait reposer sur l'idée que ces dernières constituent un cas de force majeure, c'est à dire un événement extérieur, irrésistible et imprévisible. En cas de catastrophe naturelle, le postulat du système n'est donc satisfait que si auparavant les victimes ont pris soin de se prémunir contre tous les risques naturels prévisibles. Ainsi, les P.P.R. ont pour fonction, sur le plan juridique d'assurer que le cas de force majeure est bien constitué, dans les hypothèses où un sinistre intervient tout de même.

Ce principe est d'ailleurs confirmé et même accentué par le fait qu'en absence de P.P.R., l'indemnisation des victimes des risques naturels devient moins favorable. Les arrêtés du 5 septembre 2000<sup>174</sup> prévoient ainsi pour les communes non dotées d'un P.P.R. sur le risque faisant l'objet d'un arrêté C.A.T.N.A.T.<sup>175</sup>, la modulation des franchises applicables qui pourront suivant les cas être doublées, triplées ou quadruplées.

Cependant, on peut aujourd'hui se poser la question d'une remise en cause de la théorie de la force majeure. Les notions d'imprévisibilité et d'irrésistibilité ont évidemment considérablement évolué, surtout en matière de risque naturel où d'une part les études liées au risque et la mémoire collective permettent une bonne connaissance du risque naturel et d'autre part les moyens techniques pour réduire ou même supprimer le risque sont performants. Ces deux notions n'ont alors lieu d'être qu'en l'absence de moyens financiers suffisants ou en présence d'événements exceptionnels. Ainsi d'après deux études récentes<sup>176</sup> la condition d'imprévisibilité serait battu en brèche. Ces propos ont d'ailleurs trouvé une illustration récente en jurisprudence<sup>177</sup>, sans apporter cependant une réponse précise quant à l'avenir de la force majeure en la matière. Le juge administratif refusa notamment de donner au cyclone

---

<sup>174</sup> Portant modification de l'art. A. 125-1 et la création de l'article A. 125-3 du code des assurances.

<sup>175</sup> Arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle.

<sup>176</sup> G. DEROZIER, « Le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité ? », *Petites affiches* 1996 n°84, p.15.

E. LE CORNEC, « Les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels », *A.J.D.I.* 1999, p.198.

<sup>177</sup> C.A.A. Lyon 13 mai 1997, Balusson et autres, Mutuelles du Mans assurances I.A.R.D. et autres, *A.J.D.I.* 1999, p.239.

Clotilda, ayant touché l'île de la Réunion en 1987, le caractère de force majeure de par son caractère prévisible<sup>178</sup>.

Il semble alors que la protection offerte par le droit contre les risques naturels contribue à faire reculer la théorie de la force majeure. En effet, dans une zone où les risques naturels conduisent à interdire les constructions, l'invocation de la force majeure devient sans portée et sans application. Quant aux zones où le droit de construire se trouve restreint ou soumis à certaines conditions, le risque étant prévisible, il sera difficile d'admettre un cas de force majeure, seule l'intensité du risque ayant été méconnue. Sans encore la rendre obsolète, le développement des moyens de prévention semble inéluctablement marquer un recul de la force majeure, et par la même du fondement de la non-indemnisation des servitudes découlant des P.P.R..

Il apparaît dès lors, que si la notion de force majeure était remise en cause de manière définitive par la jurisprudence, le postulat du système disparaîtrait. Les P.P.R. perdrait alors leur fonction juridique qui est de s'assurer que le cas de force majeure est bien constitué. Autrement dit, si la prévention instituée par les P.P.R. est telle qu'aucun événement imprévisible et irrésistible ne puisse survenir, la contrepartie au droit à solidarité nationale n'aurait plus lieu d'être et les servitudes résultant des P.P.R. devraient alors être indemnisées.

Néanmoins, il convient de nuancer nos propos, car s'il paraît vraisemblable que le droit positif, au regard du droit commun de la responsabilité<sup>179</sup> et du droit des assurances<sup>180</sup>, que les effets de la catastrophe naturelle soient assimilables à la force majeure, il n'existe entre les deux qualifications aucun lien de nécessité. En effet, un événement peut être déclaré catastrophe naturelle sans pour autant constituer un cas de force majeure et à l'inverse, un cas de force majeure n'est pas nécessairement une catastrophe naturelle<sup>181</sup>. La Cour de

---

<sup>178</sup> C.A.A. Paris 17 mai 1994, Société d'importation des pharmaciens réunis, cité in P.PLANCHET, « Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *Rev.jur.env.* 1998, n°4 p.485.

<sup>179</sup> En effet, pour que le fait de la nature puisse être sélectionné comme cause juridique d'un dommage il faut qu'il possède les caractères de la force majeure.

<sup>180</sup> Le dispositif d'assurance contre les catastrophes naturelles repose sur le principe de solidarité nationale et à ce titre n'a vocation à s'appliquer qu'à partir du moment où le droit commun de la responsabilité ne permet pas aux victimes d'être indemnisées. Puisque la force majeure chasse la responsabilité, l'équation : effets de catastrophes naturelles = force majeure permet précisément à la solidarité de prendre, là où il faut, le relais de la responsabilité.

<sup>181</sup> F. LEDUC, « Catastrophe naturelle et force majeure », *R.G.D.A.*, 1997, n°2, p.409.



cassation<sup>182</sup> et le Conseil d'Etat<sup>183</sup> semblent corroborer cette distinction, même si quelques juges du fond se sont laissé séduire par l'argumentation confondant les deux notions<sup>184</sup>.

Ainsi, aucun système n'est prévu pour compenser systématiquement l'atteinte au droit de propriété résultant des P.P.R.. Le propriétaire à la recherche d'une éventuelle indemnisation devra donc s'orienter, non plus vers l'indemnisation des servitudes instituées par la prévention des risques naturels, mais vers la réparation du préjudice subi. Il convient dès lors de rechercher les fondements envisageables à l'éventuelle compensation d'un préjudice, tel que l'indemnisation de la rupture d'égalité devant les charges publiques, qui apparaît en la matière comme la solution la plus réaliste.

*B. L'éventuelle indemnisation de la rupture d'égalité devant les charges publiques.*

Le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques apparaît en la matière comme un principe porteur d'espérance (1) pour les propriétaires soucieux de trouver auprès du juge une réparation du préjudice subi à l'occasion de la mise en œuvre du P.P.R. auquel ils sont soumis. Cependant, son application à l'espèce semble incertaine du fait des limites contestées qui entourent ce principe (2).

**1. Un principe porteur d'espérance.**

Le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques constitue l'une des ramifications du principe d'égalité affirmé de manière générale. Il a été consacré essentiellement à l'article 13 de la Déclaration de 1789 qui proclame l'égalité de tous devant les charges fiscales, et à l'alinéa 12 du Préambule de la Constitution de 1946, qui, pour sa part, garantit l'égalité des citoyens devant les charges publiques même non fiscales. Ainsi

---

<sup>182</sup> Cass. 3<sup>o</sup> ch. civ., 24 mars 1993, Bull. civ. III, n<sup>o</sup> 46 ; R.T.D. Civ. 1993.594, n<sup>o</sup> 6 ; 22 novembre 1994, Lexislaser n<sup>o</sup> 1859, pourvoi n<sup>o</sup> 93-11.748 ; 14 février 1996, Resp. civ. Et assur. 1996, comm. n<sup>o</sup> 243.

<sup>183</sup> C.E., 2 octobre 1987, commune de Labastide-Clairence c/ M.J. Lerchundi, lexilaser, pourvoi n<sup>o</sup> 71.122.

<sup>184</sup> Nîmes, 22 septembre 1992, R.G.A.T. 1992, 872, obs. J. Bigot ; Rev. Droit imm. 1992.526, obs. G. Leguay ; Chambéry, 22 février 1995, J.C.P. 1995.IV.2067.

selon Pierre Dévolvé, il couvre « toutes sortes de sujétions subies par les particuliers dans l'intérêt public »<sup>185</sup>. En outre, sa valeur supralégislative apparaît acquise depuis la décision du Conseil constitutionnel du 12 juillet 1979<sup>186</sup>. Il existe alors selon certains auteurs un « droit constitutionnel à obtenir compensation du préjudice [...] subi ; l'absence de toute réparation conduisant à rompre l'égalité devant la loi et l'égalité devant les charges publiques »<sup>187</sup>.

Ainsi, la jurisprudence administrative actuelle est d'appliquer aux servitudes administratives pour lesquelles aucune indemnité n'est formellement prévue, le régime de responsabilité sans faute de l'administration pour rupture d'égalité devant les charges publiques. De ce fait, dans le silence des textes, le préjudice non seulement direct, matériel et certain mais également anormal et spécial ouvre droit à indemnité, s'il ne résulte pas de l'étude de la loi et des travaux préparatoires que le législateur ait voulu l'exclure.

Si le Conseil d'Etat affirmait dès 1924 que le « principe général est que tout acte de la puissance publique ouvre droit à réparation lorsqu'il en résulte un dommage direct, matériel et spécial »<sup>188</sup>, il a fallu attendre 1986<sup>189</sup> pour que la Haute Cour applique effectivement cet avis au contentieux. Si elle utilisa ce principe pour la première fois en matière de servitude limitant le droit de construire à proximité des cimetières, on peut raisonnablement estimer qu'une telle solution est aujourd'hui généralisable à l'ensemble des servitudes administratives<sup>190</sup>.

Le régime de responsabilité sans faute formulé et systématisé par l'arrêt Lafleurette de 1938<sup>191</sup> en matière de dommage résultant directement des dispositions d'une loi a été étendu par la suite aux règlements légalement faits<sup>192</sup>, puis aux mesures individuelles pris pour l'application d'une loi<sup>193</sup>.

Si généralement une faute de l'Etat ou de la commune est requise pour pouvoir engagée sa responsabilité<sup>194</sup>, et bien qu'aucune faute n'ait été commise et que l'acte soit tout à fait justifié, la responsabilité de l'auteur de la mesure de police pourra être engagée sur la base

<sup>185</sup> P. DEVOLVE, « Le principe d'égalité devant les charges publiques », *L.G.D.J.*, 1969, p.7.

<sup>186</sup> Cons. Const., 12 juillet 1979, Ponts à péages, Rec. Jur. Const. I, p. 73.

<sup>187</sup> S. RENOUX, Thèse, « L'indemnisation des victimes d'attentats », Economica-PUAM, coll. Science et droit administratif, 1988, p.31.

<sup>188</sup> Avis du CE 18/12/1924 relatif à la loi instituant la planification urbaine.

<sup>189</sup> C.E., 6 mars 1986, Commune de Gap-Romette, Rec. 74.

<sup>190</sup> P.L. FRIER, « Propriété privée et protection du patrimoine culturel », *A.J.D.A.*, 20 juin 1992, p. 457.

<sup>191</sup> Grands arrêts de la jurisprudence administrative, sirey, 9<sup>o</sup> éd., p316.

<sup>192</sup> C.E., 22 février 1963, Commune de Gavarnie, Rec. 113.

<sup>193</sup> C.E., Sect., 25 janvier 1963, Ministre de l'intérieur c/ Bovéro, Rec. 53.

<sup>194</sup> Voir *supra*, T1, C1, S2, §2 : « L'influence des responsabilités pour faute entraînant une expansion de la prévention ».

de la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques, au motif que la personne contre qui l'acte est dirigé aurait subi un préjudice anormal et spécial.

Fournissant une illustration à ces propos, le tribunal administratif de Montpellier<sup>195</sup> a estimé que l'arrêté préfectoral de fermeture définitive d'un camping du fait des forts risques d'inondations existants dans la zone, provoquant dans le même temps la cessation de l'unique activité professionnelle de l'intéressé, causait à ce dernier un préjudice anormal et spécial de nature à lui ouvrir droit à indemnisation. Se fondant sur le principe d'égalité devant les charges publiques, le juge administratif a considéré que « les mesures légalement prise dans l'intérêt général par les autorités de police peuvent ouvrir droit à indemnisation ».

Ainsi, si cet arrêt ne concerne pas directement les servitudes, on peut raisonnablement espérer qu'un P.P.R. prescrivant des mesures équivalentes, c'est à dire ne permettant pas la continuation de l'activité professionnelle de l'intéressé, pourraient, elles aussi ouvrir droit à indemnisation sur ce fondement. Cependant, certaines limitations au principe, même si elles apparaissent contestables, viennent nuancer sa portée et par la même notre enthousiasme quant à son application aux servitudes résultant des P.P.R..

## **2. Un principe aux limites contestés et à l'application à la matière incertaine.**

L'arrêt Gap-Romette<sup>196</sup>, précurseur en la matière, s'il pose le principe, l'entoure par la même de certaines conditions. Le Conseil d'Etat déclare alors que « le préjudice né de l'institution d'une servitude administrative ne peut ouvrir droit à réparation que si le législateur n'a pas entendu exclure toute indemnisation [...] ».

Ces limites ne sont pas sans poser certains problèmes quant à l'application de ce principe aux P.P.R.. Pour mieux les cerner il convient alors d'étudier deux hypothèses, car comme nous l'avons vu, il subsiste une part d'incertitude concernant la qualification à donner aux servitudes résultant de P.P.R.. Si la loi les identifie comme des servitudes d'utilité publique, il n'est pas exclu de considérer qu'elles appartiennent à la catégorie des servitudes d'urbanisme, cette dernière n'étant qu'une subdivision de la première.

---

<sup>195</sup> T.A. Montpellier, 23 juin 1999, John Van Der Velden, n°9703716.

<sup>196</sup> Opcit.

Dans un premier temps, considérant les servitudes en question comme d'utilité publique, il semble, et cela même si la loi est silencieuse à cet égard, que le principe de non-indemnisation de ces dernières soit implicitement affirmé par le législateur. Comme nous l'avons souligné plus haut, la volonté du législateur de ne pas indemniser se présume logiquement de la mise en place simultanée du système d'assurance du risque naturel.

Dans un second temps, si ces servitudes venaient à être considérées par le juge comme des servitudes d'urbanisme à proprement dites, une réparation sur la base de ce principe se heurterait au principe de non-indemnisation posé par le législateur. Dans ce cas, c'est seulement par application des exceptions prévues par le code de l'urbanisme, qu'une indemnisation serait possible.

Dans les deux hypothèses, l'indemnisation apparaît comme exclue par le législateur, ce qui en application de la jurisprudence Gap-Romette ne peut alors ouvrir droit à indemnisation du préjudice.

Cependant, la validité constitutionnelle d'une telle démarche, au regard de l'interprétation retenue par le juge constitutionnel, apparaît comme pouvant être légitimement mise en doute. En effet, le Conseil constitutionnel dans sa décision « Amendement Tour Eiffel » annule la loi concernée sur le fondement qu'elle restreint *a priori* les possibilités pour les personnes souffrant d'un préjudice consécutif à une servitude d'en demander réparation. D'après une partie de la doctrine<sup>197</sup> dont l'analyse repose sur le fait que le juge constitutionnel aurait interdit au législateur d'écarter la possibilité de réparation d'un quelconque préjudice découlant de la servitude, le législateur et la jurisprudence administrative seraient alors bien fondés d'en tirer les conséquences.

Néanmoins la doctrine n'est pas unanime sur la portée de cette décision. Ainsi d'autres auteurs<sup>198</sup> ont considéré que si une exclusion totale de responsabilité n'était plus possible, le législateur peut toujours la limiter. Cette analyse est corroborée par le fait qu'il n'apparaît pas certain que la décision en question concerne directement les servitudes. Le juge constitutionnel ne s'intéresserait alors qu'aux dommages causés, non du fait de la servitude, mais à ceux consécutifs aux ouvrages ou travaux publics autorisés par la servitude.

<sup>197</sup> F. BOUYSSOU, « L'indemnisation des servitudes d'utilité publique », *Droit et ville* 1990, n°30, p. 120.

P. TERNEYRE, « Le droit constitutionnel au juge », *Petites affiches* 4 déc. 1991, n°145, p. 14.

R. HOSTIOU, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *A.J.D.A.* 1993, p.27.

<sup>198</sup> P. SABLIERE, « La décision du Conseil constitutionnel du 13 décembre 1985 : vers une théorie générale des servitudes administratives ? », *C.J.E.G.* 1986, p. 124.

La solution aurait-elle été différente si l'exclusion de responsabilité concernait seulement une servitude n'impliquant pas la création d'un ouvrage public comme c'est le cas en matière de servitudes découlant des P.P.R. ? Dans ce cas, le préjudice résulte directement de l'existence de la servitude, et il ne paraît pas exister de justification permettant d'exclure l'intervention du principe d'égalité devant les charges publiques dans cette seule hypothèse, dès lors que par ailleurs, est consacré un principe général d'indemnisation des préjudices subis

Ainsi la non-indemnisation des servitudes résultant des P.P.R. et l'incertitude quant à la réparation du préjudice subi par le propriétaire du fait des sujétions ainsi instituées apparaissent, du moins en l'état de la jurisprudence relative à la matière, faire supporter exclusivement les charges liées au risque naturel au propriétaire dont les biens sont exposés au risque.

Dès lors, il nous est permis de penser qu'à l'occasion de l'élaboration de la «loi Barnier», le législateur aurait pu mettre en place un régime d'indemnisation légal pour satisfaire les préoccupations indemnitaires du moment, d'autant plus, que disparaissent à l'occasion de l'institution des P.P.R., les P.S.S. qui prévoyait un régime d'indemnisation positif, c'est à dire une réparation, fixée comme en matière d'expropriation, des propriétaires concernés en cas de suppression ou de modification d'installations préexistantes ou régulièrement établies. Cependant, le débat parlementaire a débouché sur la coexistence de servitudes sans indemnisation légale et d'une expropriation au caractère dérogatoire qui de part la privation du bien qu'elle entraîne débouche sur une indemnisation.

## Section 2 : La privation du bien et l'indemnisation.

Comme on a pu le voir, la privation de propriété stigmatisée par l'expropriation constitue une exception au droit de propriété fondé sur l'article 17 de la D.D.H.C, tandis que les servitudes, simples restrictions à ce droit, représentent *a priori* un degré moindre dans l'atteinte portée au droit de propriété.

Ainsi, en application de ce principe l'expropriation pour risque naturel est caractéristique d'une dépossession identifiée par les effets de la privation du bien (§1) et entraînant une indemnisation de l'atteinte au droit de propriété par le juge judiciaire (§2).

### §1 L'expropriation pour risque naturel caractéristique d'une dépossession, l'identification de la privation par ses effets.

L'expropriation d'utilité publique, de par l'appropriation publique du bien qui la caractérise, va produire deux types d'effets sur la propriété permettant d'identifier la privation. Des effets juridiques marqués par le transfert de propriété (A) et des effets matériels déterminés quant à eux par la dépossession (B).

#### *A. Les effets juridiques de l'appropriation publique du bien : le transfert forcé de la propriété.*

La doctrine administrativiste classique a, de façon presque unanime, défini l'expropriation en utilisant le critère du transfert de propriété. Ainsi Jousselin définit l'expropriation à partir de la « substitution de propriétaire »<sup>199</sup>, Trolley à partir du « déplacement de la propriété »<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> JOUSSELIN, « Questions de compétence pour le règlement des indemnités dans diverses hypothèses d'atteinte à la propriété », *Rev. Crit. Lég. Jur.* 1851, tome 1, p. 310 : « Le sens naturel du mot expropriation indique la substitution d'un propriétaire à un autre, soit pour la totalité, soit pour une portion de l'héritage ».

<sup>200</sup> TROLLEY, *Traité de la hiérarchie administrative*, tome V, Plon 1854, P.395 : « L'expropriation, c'est le déplacement, l'aliénation forcée de la propriété elle-même qui passe dans le domaine public ».

Le critère de la transmission de la propriété apparaît d'une part, comme le critère exclusif de l'expropriation, et d'autre part, comme un critère qualitatif. En effet, il importe peu que l'expropriation frappe la totalité ou une partie seulement des biens concernés.

Il y a cependant des difficultés à laquelle se heurte le critère du transfert forcé. Ainsi le législateur a étendu les règles applicables à l'expropriation à des cas, où manifestement, il n'y a ni mutation de propriété ni appropriation publique. C'est le cas de la suppression des droits de pêche dans les rivières rendues navigables<sup>201</sup>, ou de la destruction d'habitation à proximité de places fortes<sup>202</sup> ou de voies ferrées<sup>203</sup>. La doctrine considère alors ces cas comme des espèces atypiques qui sont des expropriations par détermination de la loi, dérogeant aux principes de la répartition normale des compétences juridictionnelles.

Les servitudes telles que les P.P.R. sont quant à elles symptomatiques d'une absence de transfert de propriété. En outre, alors que la servitude « met en sommeil » au profit de la collectivité publique certains éléments du droit de propriété et non le droit lui-même, l'expropriation fait disparaître entièrement ce droit.

La doctrine a donc défini l'expropriation au travers du critère du transfert ou du déplacement de la propriété. Mais en réalité, sa principale conséquence semble être liée à l'extinction du droit de propriété du titulaire initial et la naissance d'un nouveau droit sur le bien au profit du bénéficiaire de l'expropriation, c'est à dire à la dépossession, effet matériel de l'appropriation publique.

*B. Les effets matériels de l'appropriation publique du bien : la dépossession de la propriété.*

En réalité, le principal effet du jugement ou de l'ordonnance d'expropriation se traduit par une extinction du droit de propriété du titulaire initial et par la naissance d'un nouveau droit sur le bien au profit du bénéficiaire de l'expropriation. Ce dernier va alors disposer d'un droit nouveau libéré de toute charge mais qui n'est pas absolu pour autant. En effet, il est

---

<sup>201</sup> Art. 3 de la loi du 15 avril 1829.

<sup>202</sup> Art. 15 de la loi du 17 juillet 1819.

<sup>203</sup> Art. 10 de la loi du 15 juillet 1845.

conditionné par la réalisation de l'objet pour lequel l'expropriation a eu lieu. Le droit de rétrocession<sup>204</sup> est à cette fin ouvert au propriétaire initial.

Cependant, il apparaît que la procédure particulière de l'expropriation pour risque naturel n'est pas rattaché à une affectation particulière, si ce n'est le gel des terrains concernés. Ainsi son objet est réalisé par la réalisation même du transfert et de l'évacuation des habitants, la sécurité des personnes étant alors assurée.

L'expropriation se traduit donc dans la quasi-totalité des cas, par la prise de possession de la propriété expropriée par le bénéficiaire de l'expropriation. Cette prise de possession placée, dans la procédure de droit commun au second plan au regard de la phase précédente, n'en constitue pas moins un des moments essentiels du transfert de propriété. Il n'est alors pas étonnant que certains auteurs continuent à définir l'expropriation par cette dépossession, s'inspirant sans doute des situations d'avant 1810. En effet, la dépossession concrétise les effets de l'expropriation et semble se confondre avec elle. A tel point que René Chapus définit l'expropriation comme une « dépossession légale »<sup>205</sup>. L'expropriation apparaît alors comme une dépossession suivant les formes prévues par la loi.

## §2 L'indemnisation de l'atteinte au droit de propriété par le juge judiciaire.

On peut se demander si la protection du droit de propriété face à la puissance publique ne se réduit pas à obtenir un droit à indemnisation des atteintes qui lui sont portées. En effet, la seule protection dont bénéficie le propriétaire face aux atteintes à son droit de propriété apparaît être l'indemnisation. Cette protection semble d'autant plus limitée en matière de prévention des risques naturels, qu'elle ne concerne que la procédure exceptionnelle d'expropriation.

Ainsi le propriétaire exproprié pour risque naturel apparaît paradoxalement comme un privilégié, la privation de son bien étant alors compensé par une indemnisation particulièrement favorable (A).

---

<sup>204</sup> Art. L. 12-6 du Code de l'expropriation.

<sup>205</sup> R. CHAPUS, « Responsabilité publique et responsabilité privée », *L.G.D.J., B.D.P.*, n°8, 1957 p. 157.



Dans ce sens, les problèmes posés par le principe de non-indemnisation des servitudes résultant des P.P.R. et la difficulté à qualifier celles dont découlent les atteintes les plus graves au droit de propriété, comme des dépossessions de fait, susceptibles alors d'être indemnisées, pourraient trouver des éléments de solutions dans la mise en place en la matière d'un droit de délaissement (B). Cette « passerelle » entre la servitude et l'expropriation permettrait alors dans les cas les plus significatifs, une indemnisation fondée sur la privation volontaire du bien.

#### A. *Une indemnisation particulièrement favorable.*

L'expropriation répond bien évidemment à la condition de la juste et préalable indemnité consacrée par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

La loi Barnier prévoit son financement par un fonds de prévention des risques naturels majeurs, lui-même alimenté par un prélèvement de 2,5% sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.

Afin de prévenir toute utilisation spéculative de ce régime d'expropriation pour risque naturel, la loi institue des dispositions complémentaires à celles de l'article L.13-14 du Code de l'expropriation et institue à la charge de l'auteur de la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation administrative durant la période suspecte<sup>206</sup> ou en contradiction avec les dispositions d'un P.P.R. rendus opposables, une obligation de remboursement au fonds de prévention du coût des biens expropriés<sup>207</sup>.

L'article 11 de la loi renvoie au code de l'expropriation, cependant il contient une disposition dérogatoire. Si traditionnellement, les principes régissant l'indemnisation des biens conduisent le juge à retenir une interprétation limitative de la notion même de préjudice indemnisable, cet article dispose que « pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque ». La particularité de l'objectif de cette procédure, le nombre limité de ses applications et les dispositions destinées à prévenir et à sanctionner d'éventuelles manœuvres spéculatives ont contribué à l'adoption de principes d'indemnisation radicalement différents de ceux de l'article L.13-13, fondés non plus sur la réparation d'un préjudice limitativement défini, mais sur le droit de l'exproprié de se voir replacé « en même et semblable état ».

---

<sup>206</sup> A compter de la publication de l'arrêté de l'ouverture de l'enquête publique préalable à la mise en œuvre de la procédure d'expropriation.

La valeur des biens concernés étant par hypothèse, faible voire nulle, il est apparu inéquitable de faire supporter par les expropriés le surcoût inévitablement important, de leur réinstallation. En effet, une prise en charge collective de ce risque conditionnait très largement la mise en œuvre de cette procédure. En l'espèce, dans un souci de solidarité et de sécurité, les expropriés se verront ainsi indemnisés sur la base de dispositions bien plus avantageuses que celles du droit classique de l'expropriation. Le législateur a ainsi cherché à rendre l'indemnisation la plus satisfaisante possible pour les propriétaires des biens exposés aux risques naturels.

Ce qui n'est pas sans marquer une rupture avec le système classique où la charge du risque était systématiquement et intégralement supportée par le propriétaire des biens exposés au risque. Ceci est d'autant plus significatif que les terrains en cause n'ont pas vocation à être réaffectés à une nouvelle utilisation. Bien au contraire, il convient ici de les préserver en l'état, en quelque sorte de les geler. Cette absence d'affectation apparaît donc en contradiction avec la notion d'utilité publique « classique » de l'expropriation<sup>208</sup>.

Ainsi, dans une certaine mesure, mais de façon incontestable, ces dispositions ouvrent une nouvelle voie dans la politique de prévention des risques naturels et notamment dans l'imputabilité de son coût. Dans ce sens, il apparaît que le droit de délaissement pourrait venir compléter ce système et offrir à son tour de nouvelles solutions quant à la prise en charge des sujétions liées à cette prévention.

### B. *Le droit de délaissement : une voie à explorer.*

Comme on a pu le voir la privation du bien, contrairement à l'altération du droit de propriété provoqué par les servitudes, entraîne systématiquement une indemnisation du propriétaire concerné. On peut ainsi considérer que l'appropriation publique de la chose est en quelque sorte réparatrice. C'est pourquoi le droit de délaissement semble présenter certaines caractéristiques lui permettant une adaptation judicieuse à la matière.

---

<sup>207</sup> Article 14 al 2 de la loi.

<sup>208</sup> Cette analyse étant corroborée par le constat que la survenance de l'aléa permet éventuellement de réaffecter le bien à son utilisation privative originelle

La recherche de certaines perspectives dans ce sens, nous amènera dans un premier temps à étudier brièvement le principe (A), afin dans un second, de dégager les solutions qu'il pourrait offrir aux propriétaires concernés par des P.P.R. (B).

### **1. Le principe du droit de droit de délaissement.**

Selon l'article L 123-9 du code de l'urbanisme, le délaissement par le propriétaire est une sorte d'expropriation dont il prend lui-même l'initiative, plutôt que de subir des sujétions inacceptables à ses yeux. Autrement dit, le droit de délaissement se définit comme la faculté ouverte au propriétaire d'exiger de la collectivité concernée par l'institution de la servitude l'acquisition du bien assujéti. Il s'agit donc d'un mode de cession à titre onéreux qui peut s'analyser comme « une faculté de transfert forcé de la propriété à la requête du propriétaire »<sup>209</sup>.

Le propriétaire d'un bien assujéti à une servitude administrative ne peut en principe le délaisser. Cependant, en présence de sujétions très importantes, la loi confère parfois au propriétaire un droit de délaissement. C'est le cas par exemple :

- Pour les terrains soumis à des servitudes relatives à l'utilisation de l'énergie hydraulique devenant impropres à la culture après l'exécution des travaux<sup>210</sup>.
- Quant le propriétaire se voit refuser le permis de construire en raison de l'existence d'une servitude en matière de produits chimiques<sup>211</sup>.
- Pour les servitudes relatives aux réseaux de chaleur<sup>212</sup>.

Dans d'autres cas, le délaissement n'est pas prévu par la loi mais la loi impose au bénéficiaire de la servitude d'utilité publique le déplacement des ouvrages, à la requête du propriétaire désireux de construire<sup>213</sup>.

Le principe ainsi défini, il convient d'essayer de dégager certaines pistes quant à une éventuelle adaptation à la prévention des risques naturels.

---

<sup>209</sup> F.BOUYSSOU, « Une garantie méconnue du droit de propriété : le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », *D.* 1979, chron. n°2925.

<sup>210</sup> art. 18 loi 16/10/19.

<sup>211</sup> Art. 4 loi 29/6/65.

<sup>212</sup> Art. 18 loi 15/7/80.

## 2. Les solutions offertes par le droit de délaissement.

Le droit de délaissement pourrait offrir une perspective ou du moins certains éléments de solution pour l'avenir, en permettant au propriétaire dont le terrain fait l'objet de servitudes résultant d'un P.P.R. portant une atteinte grave à la jouissance dépassant un certain seuil, de préférer se faire exproprier plutôt que de subir ses sujétions. Cette démarche pourrait être adoptée pour les préjudices les plus graves, par exemple lorsque l'établissement d'un P.P.R. rend un terrain non bâti inconstructible alors que la construction paraissait raisonnablement envisageable, Cette situation faisant perdre toute valeur économique et pratique au terrain, entraînant une moins-value conséquente pour le propriétaire concerné.

On pourrait alors envisager la mise en place d'un seuil fondé sur un critère économique plus ou moins inspiré du droit comparé. Dans un premier temps, on utiliserait la technique du bilan coût-avantages au cas par cas pour quantifier la moins value éventuelle. Ainsi l'appréciation du préjudice économique porté par ces privations pourrait se mesurer par rapport à trois facteurs :

- Eléments de moins-value : la nature des droits dont le propriétaire est privés.
- Eléments de régulation : les caractéristiques, la nature et la destination du terrain, c'est-à-dire les caractéristiques propres au terrain, sa construction (non bâti, bâti partiellement ou totalement) sa situation, sa destination, ses éventuelles perspectives...
- Eléments de plus value : les investissements et équipements publics de protection.

Le préjudice économique ainsi quantifié, seuls les propriétaires dont la moins value dépasserait la valeur du seuil prédéfini bénéficierait d'un droit de délaissement.

Cette technique aurait pour avantage d'indemniser l'atteinte au droit de propriété, dans ses cas les plus graves, par l'utilisation d'une expropriation décidée par les propriétaires. Ces derniers auraient ainsi le choix, ce qui faciliterait grandement la perception par la population des mesures de prévention des risques naturels et des sujétions y étant liées.

---

<sup>213</sup> loi 15/6/1906 sur le déplacement des lignes électriques.

De plus, on ne crée pas ici de nouvelles techniques mais on utilise le droit existant en la matière, en créant en quelque sorte une passerelle entre la servitude et l'expropriation. Il faudrait alors mettre en place, à la suite de la procédure d'établissement des P.P.R., une procédure d'évaluation individuelle fondée sur des critères invariables, de telle sorte que le principe d'égalité soit respecté : les propriétaires dans la même situation bénéficieraient ainsi du même traitement.

Enfin, et c'est peut-être là sa plus grande qualité, le droit de délaissement se joue fort bien, pour ainsi dire, des difficultés tenant au caractère évolutif des P.P.R.. En effet, ce droit n'est qu'une faculté pour le propriétaire concerné, celui-ci a donc le choix de se faire exproprier ou pas. Ce serait ainsi à lui d'estimer, « si cela vaut la peine de tenter le coup », car la situation dans le temps peut très bien évoluer en sa faveur. S'il choisit tout de même de délaisser son bien, l'administration sera, si la situation du terrain évolue, en quelque sorte bénéficiaire par rapport à l'indemnisation et rentabiliserait alors certaines indemnisations, qui elles seront à pure perte. Cette démarche pourrait ainsi permettre à tout le monde d'y « trouver son compte » ce qui n'est pas chose aisée dans un contexte où les intérêts privés et publics sont si divergents.

Cependant, la mise en place d'un tel système n'est évidemment pas une solution miracle et présente elle aussi certains problèmes.

Une première remarque peut ainsi être faite quant à la prédominance dans ce système du critère économique. En effet le risque est fort de limiter le droit de propriété à sa valeur patrimoniale. Car dans la difficulté, voire l'impossibilité de déterminer un seuil lié au contenu incertain du droit de propriété et donc à son noyau substantiel, le seuil représenterait un critère purement économique attaché à une moins value.

Une deuxième remarque se doit d'être faite sur les possibilités de dérives d'un tel mécanisme. Car, sans préjuger de l'avidité de l'administration, il apparaît alors aisé pour elle de geler, puis d'indemniser le délaissement de manière relativement faible pour après requalifier la zone comme constructible et ainsi faire une plus value intéressante sur le bien. Ce bénéfice se doit alors de rester justifié par une large opération de travaux ou une réelle évolution de l'aléa, ce mécanisme devant rester au service de la prévention des risques et non tomber dans des dérives spéculatives.

Bien évidemment, dans un premier temps, c'est à dire avant qu'un équilibre soit établi par certaines plus values, cette mise en place serait lourde tant en moyens qu'en coût, d'autant plus qu'il existe toujours un risque de ne pas rentabiliser l'opération. La mise en place d'un tel dispositif nécessiterait donc une réelle volonté politique des pouvoirs publics de prendre le risque de la prise en charge du coût de la prévention, au moins pour les cas où le préjudice est le plus lourd pour le propriétaire.

Il semble néanmoins que le droit de délaissement, s'intégrant dans l'objectif de solidarité nationale, pourrait être une heureuse continuité des perspectives annoncées par l'expropriation pour risque naturel de la loi Barnier.

La formalisation de la privation de propriété au travers de la procédure d'expropriation d'utilité publique a le mérite d'encadrer son utilisation dans des limites strictes. La privation ne pourra donc intervenir que par l'application des mécanismes organisés par le législateur et destinés à protéger la propriété des dépossessions arbitraires. Ce système met alors en exergue son propre paradoxe. Enfermé dans ses critères, il ne protège le droit de propriété que de façon limitée en permettant par la même que de graves atteintes lui soient portées.

Juridiquement il n'existe que des limitations ou des privations, emportant seules déposition, dans les faits, une servitude pourtant considérée comme une simple limitation, peut entraîner une déposition même sans transfert de propriété. La notion de privation de propriété ne peut ainsi être réduite à l'appropriation publique forcée de la propriété. Il émerge donc un second type de privation de propriété qui est illustré par les atteintes portées « de l'extérieur » aux conditions de jouissance et de disposition, par les activités normatives de la puissance publique, la notion de privation n'étant ici non plus envisagée par rapport au bien mais par rapport aux droits.

La prévention des risques naturels étant en la matière symptomatique, il convient dès lors de s'interroger, dans le sens de l'amélioration de la situation des propriétaires dont les biens sont exposés aux risques, sur les différentes perspectives relatives aux atténuations publiques portées au droit de propriété par la prévention des risques naturels.

## **Chapitre 2: Perspectives relatives à la privation des droits par la prévention des risques naturels.**

L'observation de la jurisprudence en la matière conduit indiscutablement à considérer que les atteintes portées au droit de propriété par les P.P.R. sont considérées comme de simples limitations de ce droit. Cependant, la privation des droits entraînée par cette politique mérite, tout au moins dans certains cas, une prise en compte de la situation de fait des propriétaires concernés. Dans ce sens, deux axes de réflexion s'appuyant sur le couple dépossession-indemnisation s'offrent à nous : d'une part, une optimiste tentative de requalification de la privation des droits en une dépossession, ce qui entraînerait alors la protection souhaitée (§1) ; d'autre part, une tentative plus réaliste mais tout aussi difficile, d'atténuation du préjudice découlant de la privation des droits (§2).

Autrement dit, dans un premier temps l'objectif sera, sans remettre en question la dépossession comme fondement de l'indemnisation, d'ouvrir les portes à une extension de la notion de dépossession par un état des lieux des principales perspectives ; et dans un second, admettant cette fois que les P.P.R. n'entraîne pas une dépossession, de proposer des pistes de solutions quant à une éventuelle atténuation du préjudice subi dans le cadre de cette politique.

Enfin, si dans ce sens l'étude de la théorie de l'expropriation de fait<sup>214</sup> aurait pu être intéressante, l'absence de jurisprudence en la matière nous a conduit à privilégier d'autres pistes dans le cadre de cette première étude.

---

<sup>214</sup> Selon cette théorie, lorsqu'il y a une série de servitudes sur un terrain, cela peut entraîner la qualification d'expropriation de fait.

## Section 1 : Privation des droits et perspectives de requalification en une dépossession.

La tentative de requalification des privations de droits en des dépossessions apparaît bien ardue au regard du droit positif en la matière. Néanmoins, il existe certaines perspectives qu'il ne faut pas négliger. Ainsi dans l'esprit de cette recherche, la jurisprudence constitutionnelle dégage un état des lieux en la matière (§1) permettant d'appréhender les difficultés et les ouvertures dans lesquelles certaines pistes offertes par le droit comparé (§2) pourraient à terme s'engouffrer.

### §1 L'atténuation publique à l'épreuve de la jurisprudence constitutionnelle.

L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle a permis de dégager une typologie des atteintes au droit de propriété, assimilant le droit de propriété au bien, objet de ce droit. On peut en effet distinguer d'une part, la privation de propriété formalisée par le transfert et d'autre part, la restriction du droit de propriété. Le critère de distinction entre ces deux modalités d'atteinte au droit de propriété réside dans la dépossession : la privation, caractérisée par l'expropriation aboutit à une substitution de propriétaire, tandis que la restriction, caractérisée elle par la servitude, aboutit au maintien du même propriétaire, mais diminue ses prérogatives. Suivant ce raisonnement, la jurisprudence administrative assimile les sujétions portées au droit de propriété par les P.P.R. à une altération du droit de propriété c'est à dire à une simple limitation de celui-ci.

Cependant, si la limitation s'analyse en une dépossession, elle sera condamnée, non seulement si elle ne prévoit pas une indemnité, mais aussi si elle n'aboutit pas à une substitution du propriétaire. Une servitude entraînant une dépossession excessive oblige donc l'administration à exproprier l'assujetti. Le vrai problème est de savoir à partir de quel seuil de privation de propriété, une servitude instituée ne mérite plus ce nom mais constitue en réalité une emprise ou dépossession telle que la juridiction compétente doit la qualifier d'expropriation « déguisée ».



Ainsi, le Conseil constitutionnel admet la dépossession quand « la sujétion [...] affectant non seulement l'immeuble mais la personne de ses occupants, constitue une entrave à l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis », mais aussi en cas de dénaturation du droit de propriété. De ce fait, toute réglementation publique de la propriété n'est pas par elle-même inconstitutionnelle, elle le deviendrait si, compte tenu de son ampleur, elle finissait par porter atteinte au noyau dur de ce droit, c'est à dire à la substance même de la propriété. Le Conseil constitutionnel contrôle par conséquent, que la limitation apportée par le législateur à la propriété n'atteint pas un degré de gravité tel qu'elle aboutit à en dénaturer le sens ou la portée<sup>215</sup>.

Tel serait le cas d'une servitude représentant une gêne insupportable<sup>216</sup> ou d'une loi instituant de trop nombreuses et importantes limitations au droit du propriétaire de jouir et de disposer de son bien. Une telle atteinte serait censurée sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789 qui protège l'intégrité du droit de propriété. A partir d'un certain seuil, la réglementation de la propriété n'est plus possible, sous peine d'aboutir à une privation de fait : le titulaire du droit de propriété demeure inchangé, mais le contenu de droit est vidé de sa substance. Les capacités de restrictions législatives sont alors limitées, le législateur étant toujours à même d'opérer un transfert de propriété sur la base de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Autrement dit, on peut soutenir que la décision du Conseil constitutionnel, dans l'affaire de l'amendement « Tour Eiffel » du 13 décembre 1985, ouvre la voie à un contrôle de la dénaturation des servitudes. Celles-ci ont un régime particulier qui ne se confond pas avec l'expropriation. Mais ce régime doit s'effacer lorsque la servitude apporte une gêne insupportable, qui vide de son contenu le droit de propriété. Cette portée *a contrario* de la décision du Conseil constitutionnel implique que, dans cette hypothèse, il y aurait dépossession et qu'il conviendrait d'appliquer le régime de l'expropriation et, en particulier, les exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Pareille dénaturation équivaut ainsi à une expropriation déguisée ou indirecte.

---

<sup>215</sup> Déc. 84-172 DC, 21 juill.1984, structure des exploitations agricoles : rec. Jur. Const. I, p185. – Déc. 85-189 DC, 17 juill 85 – Déc. 85-198 DC, 13 déc. 1985 : Rec. Jur. Const. I, p.242. – Déc 89-254 DC,4juill. 1989, Modalités d'application des privatisations : Rec. Jur. Const. I, p.352.

<sup>216</sup> Déc. 85-198 DC, 13 déc. 1985, préc.

La séparation tranchée entre les privations et les limitations du droit de propriété, nuancée soit-elle par l'éventualité d'une dénaturation du droit de propriété, n'est pas uniforme en jurisprudence constitutionnelle comparée qui nous apporte en la matière des éléments de réflexion intéressants.

## §2 L'atténuation publique à l'épreuve du droit comparé<sup>217</sup>.

Le droit comparé offre en la matière de nombreuses perspectives. Ainsi la Suisse applique la notion d'expropriation matérielle à des atteintes à l'usage actuel ou futur, immédiat ou prévisible d'un bien, ou bien quand disparaît une faculté essentielle du droit de propriété<sup>218</sup>. Dans le même ordre d'idée, le tribunal constitutionnel portugais, a estimé qu'une loi interdisant l'indemnisation d'une servitude *non aedificandi* établie sur la fraction d'une parcelle non expropriée d'un immeuble, était inconstitutionnelle<sup>219</sup>. Dans ce sens, l'Italie et la Belgique appliquent également des solutions originales aux atténuations publiques du droit de propriété.

Néanmoins notre étude se limitera à la théorie de l'atteinte à la substance de la Convention européenne des droits de l'homme (B) et au recours à la quasi-expropriation (A) utilisé aux Etats-Unis et en Allemagne.

---

<sup>217</sup> Pour une étude approfondie de la question voir : F. BIGLIONE, thèse en droit, « La notion de privation de propriété » : Université d'Aix-Marseille, 1998. Au sujet de l'Allemagne p.311. ; au sujet du taking p.319. ; au sujet de l'Italie p.352. ; et au sujet de la Convention européenne des droits de l'homme p.380.

<sup>218</sup> R. HOSTIOU, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ». *A.J.D.A.* 1993, p30-31.

<sup>219</sup>J. MIRANDA, chron. Const. Portugal : *AIJC*, 1993, vol. IX, p. 619.

*A. Le recours à la quasi-expropriation.*

Cette construction jurisprudentielle n'a pas la même teneur en Allemagne et aux Etats-Unis. Là où Outre-Rhin, la quasi-expropriation est appréciée par référence à la fonction sociale de la propriété, elle est constatée à partir d'un critère économique Outre-Atlantique.

**1. La quasi-expropriation par référence à la fonction sociale du droit de propriété.**

L'article 14 alinéa 3 de la Loi Fondamentale de la République Fédérale Allemande pose le principe d'une indemnisation « déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées ». Ainsi, les lois sont tenues de prévoir une indemnisation dès lors que les restrictions au droit de propriété qu'elles instituent sont assimilables à une expropriation.

Les critères de distinction entre la simple limitation du droit de propriété et la quasi-expropriation, largement communs aux juges administratifs et judiciaires, ont été dégagés par référence à la fonction sociale de la propriété. En effet l'alinéa 2 de l'article 14 précité considère que l'usage de la propriété doit contribuer en même temps au bien être de la collectivité. Les juges allemands cherchent donc à apprécier si la limitation considérée au droit de propriété se rattache ou non à sa fonction sociale.

Cette notion recouvre donc les restrictions au droit de propriété aboutissant à diminuer les facultés à agir du propriétaire. Cependant, ce critère est loin d'être absolu : d'une part il n'est pas toujours appliqué, et d'autre part il n'est pas à lui seul suffisant puisque le juge prend également en compte la gravité de l'atteinte portée au droit de propriété et le caractère imprévisible de celle-ci.

Enfin, un dernier point apparaît particulièrement intéressant au regard du droit français. Dans le silence de la loi sur le cas de quasi-expropriation, une fois celle-ci constatée, le juge civil, compétent en matière indemnitaire, invoquera non plus les dispositions constitutionnelles mais le principe non écrit d'égalité devant les charges publiques.

La notion de quasi-expropriation apparaît ici comme un outil de correction des lacunes d'une législation conforme pour aux normes constitutionnelles. Cet instrument est dès lors utilisé dans un but essentiellement indemnitaire contrairement au « taking » utilisé aux Etats-Unis.

## 2. La quasi-expropriation constatée à partir d'un critère économique.

A l'origine la jurisprudence *Euclid*<sup>220</sup>, intervenant à l'occasion des premiers zonages, a initié la possibilité d'appliquer la qualification « dépossession » au sens du V<sup>o</sup> amendement à des dispositions réglementaires. Dans ce sens, elle ne visait non pas l'extension du droit à indemnisation sur ce fondement mais plutôt la fixation des conditions auxquelles celles-là pouvaient être prises constitutionnellement sans indemnisation. Ainsi les juges ont déclaré que les dispositions réglementaires en cause devaient, d'une part n'être ni arbitraires, ni déraisonnables et d'autre part, être fortement liées à la santé publique, à la sécurité, au bien-être ou à la morale. De ce fait, toutes dispositions non conformes à ces conditions et dépourvues de compensation devenaient donc susceptibles d'être annulées au titre de dépossession non indemnisée au sens du V<sup>o</sup> amendement.

Néanmoins il a fallu attendre 1987<sup>221</sup>, pour que l'indemnisation d'une servitude soit effectivement possible au delà de l'annulation éventuelle.

Si l'arrêt *Euclid* s'était refusé à établir des critères généraux, préconisant au contraire une approche au cas par cas, la prise en compte du critère économique et notamment la considération de la perte de valeur de l'immeuble, se voit progressivement imposées comme un élément central de la jurisprudence, dont l'évolution est parachevée par l'arrêt *Lucas*<sup>222</sup>.

Il est énoncé dans cet arrêt qu'une servitude peut donner droit à indemnisation dès lors qu'elle prive le terrain assujetti de toute utilisation économiquement rentable, et cela quelque soit le but poursuivi par la réglementation, à moins qu'il ne s'agisse de lutte contre les nuisances.

---

<sup>220</sup> Cour Supreme, 1926, *Ambler Realty Co v City of Euclid*, 272 US 365.

<sup>221</sup> Cour Supreme, *First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. Country of Los Angeles*, 482 US 304, 1987.

La Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique a donc admis la possibilité d'une indemnisation des servitudes *non aedificandi* sur le fondement du V<sup>o</sup> amendement<sup>223</sup>, prévoyant une juste indemnité pour toute expropriation, et ce alors qu'il n'y avait pas dépossession formelle de propriété. La Haute Cour impose ainsi l'indemnisation de limitations aboutissant à priver une propriété de toute utilisation économique, ceci étant considéré comme une expropriation de fait, alors même qu'il n'y a pas modification du titulaire du droit de propriété.

Cette évolution jurisprudentielle, répercussion contentieuse du mouvement pour la défense de la propriété privée qui s'est développé au début des années quatre-vingt aux Etats-Unis<sup>224</sup>, tend ainsi à redéfinir en faveur des propriétaires fonciers l'équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

A l'instar des critiques formulées à l'égard de l'écrasement de la propriété privée par l'intérêt général, un tel système présente lui aussi de nombreux dangers. En effet, il est à redouter de voir les pouvoirs publics, devant le risque financier, « s'autocensurer par crainte que toute réglementation puisse aboutir à un condamnation par le juge »<sup>225</sup>. Le système allemand apparaît alors plus équilibré et plus en accord avec la situation française, car il permet d'apporter à la propriété une garantie juridictionnelle efficace, susceptible de la préserver contre les atteintes excessives, tout en permettant aux autorités publiques « d'imposer au droit de propriété toutes les restrictions qu'exigent à la fois un urbanisme bien ordonné, et un environnement jalousement préservé »<sup>226</sup>.

Le regard du droit comparé sur l'indemnisation des servitudes vient ainsi enrichir la réflexion sur une éventuelle indemnisation des servitudes résultant des P.P.R.. Néanmoins, il apparaît que les solutions proposées par les systèmes allemand et américain n'ont aucune influence directe sur le droit français contrairement au droit communautaire et européen. Il convient dès lors de s'interroger sur l'apport de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière et notamment sur la théorie de l'atteinte à la substance dégagée par la

---

<sup>222</sup> Cour Suprême, *Lucas vs South Carolina Coasta Council*, 112S. Ct 2886, 1992.

<sup>223</sup> HOSTIOU R., « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1993 p. 32.

<sup>224</sup> V. RENARD, « les servitudes assimilées à une expropriation », *Etudes Foncières.*, n°71, juin 1996.

<sup>225</sup> *Idem* p.47.

<sup>226</sup> M.FROMONT, « La propriété foncière en droit allemand », in *la propriété, un droit inviolable et sacré*, A.D.E.F., 1991, p. 305.

Cour européenne des droits de l'homme qui envisage le problème de l'indemnisation sous l'angle de la gravité de l'atteinte.

*B. Théorie de l'atteinte à la substance. L'apport de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière.*

La Cour européenne des droits de l'homme a en effet contrôlé au regard de l'article 1 du premier protocole additionnel<sup>227</sup>, certaines réglementations affectant le contenu du droit de propriété. Néanmoins, c'est la Cour de justice des communautés européennes qui la première a été saisie à propos d'une restriction à l'exercice du droit de propriété. Répondant par la négative à une question préjudicielle tendant à déterminer si l'interdiction de planter de nouvelles vignes sur un terrain viticole constituait une privation de propriété, elle réserve sa réponse aux cas où au regard des buts poursuivis, la restriction constituerait une « intervention démesurée et intolérable dans les prérogatives du propriétaire qui porterait atteinte à la substance même du droit de propriété »<sup>228</sup>. La C.E.D.H. va dès lors suivre une démarche analogue, abordant ainsi le problème de l'indemnisation sous l'angle de la gravité de l'atteinte, notamment sur la valeur du bien et sur ses possibilités d'utilisation.

**1. L'approche quantitative de la dépossession.**

Un contrôle de la gravité de l'atteinte normative portée au droit de propriété va être mis en place pour la première fois en 1982 dans les arrêts *Sporrong et Lönnroth*<sup>229</sup>. En l'espèce, des propriétaires estimaient que leur propriété avait été vidée de leur substance par l'adoption d'un permis d'exproprier accompagné d'une interdiction de construire. La Cour recherchant si la situation n'équivalait pas à une expropriation de fait, rejette cette qualification en considérant que « bien qu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'a

<sup>227</sup> Pour une étude approfondie du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, voir : Thèse de droit de J.F. STRUILLOU, « La protection des la propriété privé immobilière et prérogatives de puissance publique », L'Harmattan, 1996.

<sup>228</sup> C.J.C.E. 13 déc. 1979, n°44/79, Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz, Rec. C.J.C.E. 1979, p.3227, Conclusions CAPOTORTI p.3752.

<sup>229</sup> *Sporrong et Lönnroth*, 23 septembre 1982, Série A, n°52 p. 24 §.62-63

pas disparu. Les effets des mesures en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété ».

La Cour adopte ainsi un critère quantitatif pour déterminer l'assimilation d'une réglementation à une privation. D'une part, l'atteinte à la substance est relative, elle se trouve à mi-chemin entre la privation de propriété et la réglementation de l'usage des biens. D'autre part, l'expropriation de fait est absolue, elle doit supprimer la substance, autrement dit c'est une atteinte d'une telle gravité qu'elle fait disparaître le droit de propriété. Toutes deux donnant lieu à réparation, la deuxième ne se différencie de la première, dans laquelle elle est englobée, que par son degré.

## 2. Les critères de distinction entre la restriction et la dépossession.

Lorsque la C.E.D.H. constate une ingérence dans le droit de propriété, sa démarche est désormais classique et se déroule par étape. Dans un premier temps, elle va s'interroger sur la légalité et la finalité du but poursuivi, puis elle examinera la proportionnalité entre l'impact sur la propriété et le but poursuivi par la réglementation, pour déterminer alors si un juste équilibre a été maintenu entre les intérêts en présence et si l'atteinte n'est pas susceptible d'être qualifiée d'expropriation de fait.

La Cour déterminera donc si au delà des apparences de l'expropriation formelle, les conséquences de la restriction sont assez graves pour qu'il y ait expropriation de fait. Pour déterminer le degré de l'atteinte, elle semble selon une jurisprudence confirmée<sup>230</sup>, se fonder sur l'affectation des possibilités d'utilisation du bien et sur l'impact produit par la réglementation sur sa valeur. Cependant, il apparaît que son appréciation ne conduise qu'exceptionnellement à une sanction compte tenu de la déférence traditionnelle de la Cour pour la marge de manœuvre reconnue aux Etats, d'autant plus que celle-ci est plus grande en matière de propriété que lorsqu'il s'agit de préserver des libertés essentielles.

---

<sup>230</sup> C.E.D.H., 18 fév. 1991, Fredin, Série A, n° 192 §42 ; Note TAVERNIER, JDI, 1992.3,p.775 ; 29 nov. 1991, Pine Valley Development LTD et autres c/ Irlande, Série A n°222, RUDH, 1991, J. p.561 ; 27 oct. 1994, Katte Klische de la Grange, Série A n°294 B ; D.,A. fév. 1995, n°112.

Comme nous l'avons vu précédemment<sup>231</sup>, la jurisprudence administrative en application du droit européen a pour le moment considéré que la proportionnalité entre l'impact sur la propriété et le but poursuivi par la réglementation permettait le maintien d'un juste équilibre entre les intérêts en présence. Néanmoins, il serait fort instructif d'entendre la Cour européenne des droits de l'homme se prononcer sur le sujet, car si elle s'interroge comme à son habitude sur l'atteinte portée au droit de propriété par rapport aux affectations des possibilités d'utilisation du bien et à l'impact produit par la réglementation sur sa valeur, elle ne pourra y rester insensible que par sa déférence à l'Etat français.

Ainsi, si l'indemnisation des servitudes, du moins celles portant les atteintes les plus graves au droit de propriété, par la requalification d'atténuations publiques en dépossession apparaît comme une solution, elle semble se heurter à de nombreux obstacles théoriques mais surtout financiers car les deniers publics, bien protégés par le juge administratif, apparaissent en la matière une denrée rare.

Dans ce sens, il apparaît donc judicieux de s'interroger sur les possibilités et perspectives permettant, non plus une indemnisation de la servitude, mais une atténuation du préjudice lié à la prévention des risques naturels.

---

<sup>231</sup> T2, C1, S1, §1, A, 1 : L'argumentation jurisprudentielle relative aux P.P.R., « en application du droit européen : un équilibre des intérêts supposé garanti ».



## Section 2 : Privation des droits et tentative d'atténuation du préjudice.

L'atténuation du préjudice liée à la prévention des risques naturels est un vaste débat. Bien évidemment, il existe des solutions que l'on peut qualifier d'utopiques, permettant une atténuation substantielle du préjudice lié à la prévention des risques. Dans cette ordre d'idée, une large opération de travaux, nécessitant un très lourd investissement financier, permettrait sans aucun doute de minimiser l'aléa et donc les mesures de prévention portant atteinte au droit de propriété. A l'instar d'une amélioration de la connaissance du risque et de la qualité cartographique<sup>232</sup> qui d'une part, permettraient une amélioration de la précision géographique excluant du « zonage en rouge »<sup>233</sup> certaines parcelles, qui dans l'incertitude ou dans l'erreur étaient rendues inconstructibles alors que leur exposition au risque restait limitée voire nulle ; et d'autre part, entraîneraient une meilleure connaissance des techniques pour éviter la survenance du risque. Ceci permettrait alors une accentuation de la responsabilisation des propriétaires, qui pour éviter que leur terrain soit gelé devraient alors faire telle ou telle chose de façon à se protéger contre leurs propres carences.

Cependant la mise en place de telles solutions se heurte de plein fouet au problème économique. Ainsi les limites du financement public renvoient invariablement à rechercher d'autres voies. Cette prospection nous amène à dégager des éléments de solutions recherchés d'une part dans la pratique urbanistique locale (§1) et d'autre part dans les perspectives de financements à caractère privé (§2).

Il existe ainsi une série de solutions plus ou moins efficaces et réalistes faisant appel à une action publique et notamment communale. En marge de ces solutions, d'autres idées font appel à des acteurs privés, même si elles semblent se heurter chacune leur tour à des obstacles que seule la pratique nous dira s'ils sont infranchissables.

---

<sup>232</sup> Notamment dans une plus grande précision de l'échelle utilisé.

<sup>233</sup> Par le P.P.R.

## §1 L'atténuation par la pratique urbanistique locale.

L'observation des politiques locales en matière de risque nous porte à faire un constat de deux ordres. D'une part, le pourcentage de communes véritablement compétentes et concernées par le problème des risques naturels reste relativement faible, même si la tendance est incontestablement à l'augmentation. D'autre part, le système « étatique » actuel ne permet ni aux communes compétentes et dynamiques de véritablement s'exprimer, ni aux autres de se responsabiliser.

Ces questions relancent ainsi le débat plus général d'une décentralisation réaffirmée au côté de la déconcentration. A l'évidence, un meilleur équilibre entre les deux favoriserait une certaine souplesse et une adaptation des mesures de prévention aux besoins propres à chaque commune ou groupements de communes. En effet, les concertations revendiquées par les D.D.E. aboutissent le plus souvent à des règlements standardisés ne prenant que peu en compte les particularismes locaux.

Une telle démarche pourrait être intéressante dans la mesure où elle permettrait, d'une part l'interaction et la coordination avec les autres politiques locales tel que l'aménagement, et d'autre part, une meilleure prise en compte des intérêts particuliers notamment ceux des propriétaires dont les biens sont exposés au risque, ceci bien évidemment, à la condition d'avoir les moyens de ses ambitions, autant en matière d'infrastructure et de compétence que de moyens financiers, ce qui inscrirait alors l'action des petites communes dans un travail intercommunal dans l'air du temps.

Une telle réflexion nous a été inspirée de la pratique locale. En effet, certaines communes confrontées à des risques de moindre importance, pour contourner les difficultés sociales produites par la prévention, et notamment les PPR, peuvent proposer des solutions marginales et intéressantes. Ces pratiques se posent comme le complément des mesures classiques de refus de permis de construire de l'article R. 111-2 et de l'inconstructibilité inscrite au P.O.S.. Ainsi, certains élus avec l'aide de leurs services techniques, jouent un rôle important dans la prévention des risques naturels, dépassant ainsi la concertation et la consultation en devenant concepteur et directeur des mesures de prévention. Si ces cas restent rares, ils méritent d'être signalés et encouragés car ils offrent une souplesse et une adaptabilité

pouvant servir d'exemple à d'autres initiatives locales. Dans cette esprit, nous essaierons de dégager d'autres pistes.

Cependant, cet engouement doit rester nuancé. En effet les arrêtés du 5 Septembre 2000 sont des freins considérables aux dynamismes des municipalités, les communes n'ayant pas de P.P.R. étant sanctionnées, bien qu'elles aient pu avoir une politique active et ambitieuse en matière de risque naturel.

Il convient cependant d'étudier brièvement les exemples d'Antibes (A), de Mougins (B) et sur les pistes de solutions relatives au transfert de C.O.S (C).

#### A. L'exemple d'Antibes : la mixité des intérêts.

La commune d'Antibes, dans le but de l'aménagement hydraulique du vallon de Laval, avait besoin de créer quatre bassins de rétention. Pour cela, elle a exproprié deux parcelles et en a acheté deux autres à l'amiable. Ces opérations n'ont pas de lien direct avec les zones rouges et ne marque pas la volonté de créer une jurisprudence en la matière.

Cependant, cette démarche prend en compte des intérêts mixtes. D'une part, la commune avait besoin de terrains pour cette opération d'aménagement. D'autre part, les terrains choisis par la commune étaient en vertu du P.P.R. classés en zones rouges et sujets à de fortes prescriptions. De ce fait, la commune en toute logique a choisi d'acheter ces terrains plutôt que d'autres. Elle organise ainsi une indemnisation de fait, dédommageant les propriétaires dont les biens sont exposés au risque.

Evidemment, ces opérations ne révolutionnent pas la prévention des risques naturels, néanmoins, elles ont le mérite de conjuguer des intérêts qui sont à la base divergents, en faisant preuve de souplesse et d'intelligence. Cela peut présenter des perspectives de solutions locales intéressantes conjuguant les nécessités d'aménagement des communes et des indemnisations de fait des propriétaires les plus lésés par la prévention des risques.

Dans le même esprit, des expropriations non plus dans un but d'aménagement mais au bénéfice du conservatoire du littoral pourraient également offrir des solutions ponctuelles satisfaisantes.

La commune de Mougins quant à elle, mettant en place des zones dites « *non aedificandi* », à élaborer un système privilégiant une certaine souplesse au bénéfice des propriétaires concernés par le risque.

B. *L'exemple de Mougins : la souplesse des zones « non aedificandi ».*

La commune de Mougins ne faisant pas l'objet d'un P.P.R., a imaginé un système original de prévention des risques naturels permettant une certaine souplesse. Elle a créé des zones appelées « *non aedificandi* » permettant de répondre à ses besoins.

En vertu d'une cartographie précise, la commune a déterminé un périmètre de sécurité rendant la zone inconstructible. Cependant, ces zones sont à distinguer des zones N.D. par leur souplesse. Elles ne rendent inconstructibles que les zones du terrain exposées au risque. La partie du terrain non exposée au risque bénéficiant du droit de construire avec le C.O.S. relatif à tout le terrain, permettant ainsi une forte densité compensant en quelque sorte le préjudice lié à la prévention.

En effet, la position de la commune vis à vis du périmètre de sécurité n'est pas rigide. Elle est ainsi ouverte à modification parcelle par parcelle si le pétitionnaire apporte la preuve que son terrain ou une partie de son terrain est constructible à l'aide d'une expertise géologique. Si la modification est acceptée, un arrêté municipal est alors pris pour permettre de modifier le périmètre.

La commune de Mougins a créé un outil particulièrement souple, bien perçu auprès de la population, qui évolue avec les connaissances objectives du moment. Cette évolution se caractérise par des modifications au P.O.S.<sup>234</sup>. La Mairie gère ainsi le risque naturel de façon autonome, s'adaptant aux situations de fait. Cependant, cette instrument correspond à la nature du risque dont Mougins fait l'objet, celui-ci étant de faible ampleur. Le bassin d'inondation de petite taille ne nécessitant pas un P.P.R. particulier, qui d'ailleurs n'est pas envisagé.

Cependant le P.O.S. lors de sa révision en 1999 a classé le périmètre en zone N.D.. La commune ne dispose donc plus aujourd'hui d'autant de souplesse pour modifier cette zone, car la modification d'une zone N.D. nécessite une révision du P.O.S. et fait l'objet d'un contrôle particulièrement sévère par le juge.

---

<sup>234</sup> Evolution à suivre par rapport à la loi S.R.U.: notamment en ce qui concerne la qualification de la zone et les modifications des P.L.U..

L'exemple de Mougins fournit ainsi un bon exemple des pratiques urbanistiques locales permettant l'atténuation du préjudice subi par les propriétaires concernés par le risque. Néanmoins, en la matière les communes n'ont pas épuisé les ressources du droit de l'urbanisme, le transfert de C.O.S. offre d'ailleurs dans ce sens des pistes de solutions pertinentes.

C. *Les pistes de solutions offertes par le transfert de C.O.S.*

Le mécanisme du transfert de coefficient d'occupation des sols est celui par lequel la densité constructible sur un terrain va se trouver augmentée par l'achat des droits de construire résultant du C.O.S. sur un autre terrain, permettant ainsi le dépassement du C.O.S. sur le terrain bénéficiaire. Ce système de péréquation permet ainsi de compenser *a posteriori* les inégalités résultant du zonage.

La solution d'un « transfert de C.O.S. » ou de transfert de droits à construire apparaît en la matière une solution intéressante ou du moins une piste de recherche susceptible d'améliorer l'équité entre les propriétaires. Cependant, la mise en place d'une telle procédure nécessite la constitution préalable d'une association foncière urbaine entre les propriétaires concernés, c'est-à-dire de délimiter le territoire de la solidarité avant d'exercer celle-ci. Cela pose alors un premier problème car le plus souvent les propriétaires y sont hostiles. Ainsi, on peut remarquer que les expériences tentées en la matière l'ont été dans « des villages de montagne où les traditions communautaires étaient encore vivaces et les terrains communaux étendus »<sup>235</sup>.

Dans ce sens, voulant favoriser cette équité, le P.O.S. de la commune de Villepinte avait classé en zone urbanisable une zone non desservie par un réseau d'assainissement. Refusant l'octroi de permis de construire pour défaut de desserte, la municipalité a alors proposé en échange un droit à bâtir dans une zone *non aedificandi*. Cette situation met alors en exergue un paradoxe quant à la protection du droit de propriété. La commune tendant à le protéger, abouti à séparer le droit de construire de la propriété privée *stricto sensu* lui portant alors une atteinte conséquente, au nom pourtant de sa protection, par une sorte de compensation des servitudes qu'elle met en œuvre.

Ceci étant dit, on peut imaginer, une adaptation de l'article L.123-2 du Code de l'urbanisme<sup>236</sup> aux risques naturels permettant alors aux propriétaires, dont les terrains sont frappés d'inconstructibilité par « une mise en rouge » d'un PPR, de vendre à un autre propriétaire ou le cas échéant à la commune ou à l'Etat le C.O.S encore disponible sur son terrain, même s'il n'est plus utilisable. Ce transfert compenserait d'une certaine manière le préjudice lié à la servitude *non aedificandi* dont le terrain fait l'objet.

Cependant et cela n'est pas négligeable, les prescriptions des P.P.R. sont théoriquement temporaires et évolutives, les sujétions et notamment l'interdiction de construire ne devrait alors ne durer qu'un temps. Ainsi le propriétaire vendant son C.O.S. renoncerait de façon définitive à toutes possibilités de construire sur son terrain alors même que quelques années plus tard cela pourrait lui être permis.

Cette technique ne devrait alors ne concerner que les sujétions de nature permanente. Cependant si cela été le cas, le propriétaire concerné devrait trouver écho de sa situation devant le juge administratif qui requalifierait alors probablement la servitude en une dépossession, le caractère non définitif des P.P.R. étant son principal argument face à leur non-indemnisation.

Ainsi seule l'idée d'un achat du C.O.S. par une personne publique, semble envisageable. Le propriétaire concerné, dans l'hypothèse où l'interdiction de construire serait levée, aurait alors la possibilité de racheter son ancien C.O.S.. Néanmoins, cette piste ne paraît pas sans embûche. D'une part, cela nécessiterait la mise en place d'une procédure particulière car si cette idée s'inspire de la technique classique du transfert des droits de construire<sup>237</sup>, elle ne s'intègre pas aux articles du code de l'urbanisme le prévoyant. Et d'autre part, cette procédure se résumerait finalement à l'indemnisation de la perte du droit de construire par un mécanisme d'achat par la collectivité publique du C.O.S. disponible. Cette piste, si elle a l'avantage de contribuer à déterminer la hauteur du préjudice subi par le propriétaire, par le calcul de la quantité encore disponible du C.O.S, devrait se heurter au

---

<sup>235</sup> B. BARRAQUE, « Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée ? », précité, p.440.

<sup>236</sup> selon lequel « dans les zones à protéger en raison de la qualité de leur paysages... les plans d'occupation des sols peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du C.O.S. fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement de constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone ».

<sup>237</sup> Article L.123-2 précité et article L.332-1 concernant lui les zones urbaines, du code de l'urbanisme.

problème économique justifiant le refus d'indemniser les P.P.R. alors même que la compensation tirée de la vente du C.O.S. ne serait alors que temporaire et empirique.

Ce mécanisme a le mérite de proposer des pistes de réflexion quant à la compensation du préjudice lié à l'inconstructibilité des « zones rouges », sans pour autant l'assimiler de façon directe et systématique à l'indemnisation des servitudes. L'avantage d'un tel système est son adaptabilité, d'une part au caractère évolutif des P.P.R. et d'autre part aux particularismes de chaque préjudice lié à l'interdiction de construire en fonction des situations de fait.

Il apparaît ainsi que la faiblesse de telles solutions tourne inévitablement autour de l'imputabilité de l'indemnisation ou plus exactement de la compensation. Il convient dès lors de rechercher certaines pistes faisant appel à des fonds privés.

## §2 L'atténuation par l'appel à des fonds privés.

L'intégration de l'appel à des fonds privés dans la politique de prévention contre les risques semble incontestablement être la voie la plus propice à une amélioration de la situation existante en la matière. Diverses possibilités sont alors envisageables. Par exemple et sans en développer l'idée d'avantage, l'appel aux assurances pourrait être une solution intéressante.

Nous nous attacherons ici à développer sommairement deux idées. La première est relative aux bassins de servitudes fondés sur le principe pollueur-payeur et son adaptation en principe de jouisseur-payeur (1). La seconde, en réaction à l'observation d'une situation de fait favorisant l'essor économique, est relative à la participation financière des agents privés spéculatifs, c'est à dire à leur intégration dans la politique de prévention (2).

*A. Les bassins de servitudes : du principe de pollueur-payeur à celui de jouisseur-payeur.*

« Quand le juriste parle de compensation de servitudes, l'économiste parle d'internalisation des externalités et de la création d'une redevance »<sup>238</sup>. Ainsi le principe pollueur-payeur est à l'origine d'une réflexion sur l'imputabilité du coût de la prévention des risques naturels : d'une part en matière de financement de la protection et d'autre part en matière de compensation des servitudes.

**1. Le principe pollueur-payeur et le financement de la protection.**

Constatant dans un premier temps la mise en place en France d'agences de bassin inspirées du modèle anglo-saxons et fondées sur un principe conduisant à solidariser les usagers d'une rivière par la voie économique d'une redevance, B.Barraqué propose l'application d'un principe pollueur-payeur à la question des inondations. Ainsi, il propose aux collectivités territoriales concernées par les inondations d'adopter une nouvelle démarche. Partant du phénomène d'imperméabilisation lié à l'urbanisation et aggravant les risques d'inondation, il propose de prélever une redevance à chaque acteur aggravant le phénomène, ainsi que celui qui s'installe dans une zone à risques, pour constituer un fonds d'aide à ceux qui œuvrent à les réduire. A cet effet, il s'appuie sur un projet avorté de l'agence financière de bassin Seine-Normandie qui avait alors élaboré un projet de redevance particulière pour les habitants de zones à risque du bassin de l'Oise, permettant de financer un barrage en amont et donc de réduire les conséquences des crues.

Cependant, ces propositions se heurtent à la question de la « redevance pluviale » devant être mise en place à cet effet et qui se doit d'être comme il le souligne justement, à la fois efficiente, équitable et acceptable politiquement. Ainsi d'après lui, l'adaptation du principe pollueur-payeur à un niveau local serait la solution la plus judicieuse notamment de par son caractère incitatif.

---

<sup>238</sup> B. BARRAQUE, « Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée ? », précité, p.442.



Si cette solution apparaît des plus intéressantes, elle n'est pas sans en appeler d'autres, d'une part par son adaptation à d'autres risques que l'inondation et d'autre part par la mise en place d'un principe Joueur-Payeur. Ce principe, s'appuyant lui aussi sur le principe environnemental pollueur-payeur, semble apporter en la matière quelques axes de réflexions enrichissants quant à la compensation des atteintes les plus graves portées au droit de propriété.

## **2. Le principe jouisseur-payeur et la compensation des préjudices liés à la prévention.**

Dans ce système fondé sur la solidarité, les propriétaires tirant un bénéfice des mesures de prévention des risques mises en œuvre deviendraient débiteurs d'une « redevance risque », constituant alors un fonds de compensation pour les propriétaires qui eux sont « victimes » de la prévention des risques. L'imputabilité du coût de la prévention serait alors justement partagée entre tous ceux qui sont concernés par le risque, en bien ou en mal.

Cette idée tendrait alors à indemniser les servitudes aux sujétions importantes par un fonds financé par ceux qui profitent de ces prescriptions. Néanmoins, il semble qu'un certain nombre de questions reste en suspens, notamment et pour ne citer que les plus importantes, le critère pris en compte pour déterminer le bénéfice et le préjudice ou la constitution des collectivités, dans le sens des groupes de personnes concernés.

En effet, la détermination de l'espace dans lequel ce système sera enfermé apparaît fondamentale, car elle conditionne la délimitation de l'assiette et le système d'affectation des sommes prélevées. Ce système sera alors radicalement différent suivant qu'il se situe au niveau de l'Etat, du département, de la commune ou d'une zone correspondant à risque.

Pour schématiser, si un tel système se met en place localement, au niveau de chaque zones à risques, les propriétaires bénéficiaires participeront par leurs redevances à un fonds directement destinés aux propriétaires « victimes » de la même zone. Dans ce cas, le problème serait alors de délimiter le bassin de servitudes concerné, ce qui n'apparaît pas comme une chose facile autant par rapport à son adaptabilité à la diversité des risques naturels, notamment en matière d'incendie où on ne peut déterminer de bassin de risque, qu'au niveau pratique où la détermination de la collectivité bénéficiaire entraînera inexorablement des difficultés.

En revanche, si un tel système est élaboré au niveau étatique, les recettes fiscales seront globalisées dans un fonds national destiné à une compensation des propriétaires les plus défavorisés par la prévention contre les risques. Le système de bassin disparaît alors avec ses inconvénients mais aussi ses avantages car d'un point de vue sociologique, la solidarité sera toujours mieux perçue et surtout mieux comprise quand sa destination et son objectif sont identifiables.

Une multitude des solutions intermédiaires apparaissent ainsi envisageables de manière à élaborer un système général quant aux compétences, à la redevance et à la redistribution, propre à assurer un certain équilibre garantissant une recherche d'équité.

Cependant, cette idée présente certains inconvénients ou du moins certains risques. Si le mécontentement des propriétaires dont les biens sont sujets à des prescriptions importantes sans compensation est une des raisons d'être de cette étude, il nous semble redoutable que l'application d'une telle solution ne fasse malheureusement qu'agrandir la « communauté des mécontents ». En effet, il semble peu probable que les redevances des bénéficiaires soient suffisantes pour permettre une indemnisation digne de ce nom des plus « mal lotis » par la politique de prévention. Finalement, le risque est fort de voir les propriétaires avantagés par la prévention, mécontents de devoir payer une redevance, et les « victimes » insatisfaites quant à la hauteur de leur compensation.

Ces idées sont néanmoins fortes intéressantes, et ne méritent dès lors pas d'être écartées, d'autant plus qu'une autre piste nous conduisant à la participation au « prix de la prévention » des aménageurs privés semble sur certains points pouvoir s'intégrer à la vision économique du problème c'est-à-dire l'internalisation des externalités et la création d'une redevance.

B. *L'intégration des aménageurs privés à la politique de prévention.*

L'observation d'une situation de fait, marquant la volonté de favoriser l'essor économique dans la politique de prévention des risques appelle incontestablement une évolution faisant appel à la participation financière des spéculateurs, futurs bénéficiaires.

**1. L'observation d'une situation de fait : la volonté de favoriser l'essor économique.**

Le développement d'une politique de prévention des risques naturels semble être en rapport avec les objectifs de développement économique de l'Etat.

A cet égard, l'exemple de la vallée de la Siagne est significatif. Cette zone fait l'objet de projets d'expansion économique, et pour favoriser cet essor, la politique de prévention des risques naturels menée dans le département des Alpes Maritimes y attache un regard particulier, de façon à favoriser l'essor économique. Cédant à la pression foncière, des travaux de protection sont donc envisagés de façon à rendre le risque plus faible voir même l'éteindre.

Dans les années 90, de grands groupes français ont acheté dans cette vallée des terrains agricoles au prix fort dans le but de construire un complexe immobilier, leurs intérêts spéculatifs étant assurés par l'assurance politique de la révision du P.O.S.. Cependant, des inondations ont eut lieu, dévalorisant le prix de la valeur immobilière de ces terrains à vocation agricole. Aujourd'hui, l'espoir de relancer l'opération renaît, car le Préfet, relais de la pression nationale, qui pourtant tendait à des restrictions, veut faire évoluer les choses, c'est-à-dire relancer le développement immobilier d'un des derniers secteurs vierges et économiquement exploitables des Alpes-Maritimes. Pour cela, il va falloir entreprendre un vaste et coûteux programme de travaux de protection, de telle sorte que la vallée ne soit plus soumise aux dangers d'inondations auxquelles elle est exposée. Ce chantier est indispensable sous peine de vivre une catastrophe dont les responsabilités seront vites déchargées.

Il paraît alors naturel de se demander qui va prendre en charge ces travaux, car si cette mission appartient naturellement à l'Etat, son intervention en l'espèce pourrait paraître

choquante au regard de l'habituel manque de moyens consacrés pour dégeler, par des aménagements adéquats, les propriétés rendues inconstructibles en raison d'un risque. Par conséquent, il convient de s'interroger sur les possibilités de participation des aménageurs privés.

## 2. L'appel à la participation des aménageurs privés.

Les premiers bénéficiaires de cette politique de travaux de protection sont, non pas les citoyens mais des opérateurs économiques poursuivant un but uniquement spéculatif. Il semble alors raisonnable de penser que les deniers publics ne doivent en aucun cas financer seuls cette opération où l'intérêt général est écrasé par un intérêt privé et spéculatif.

Cependant, la prise en charge de cette opération par les aménageurs privés si elle offre incontestablement des solutions intéressantes n'est pas sans posée certains problèmes de fonds quant au rôle de l'Etat dans la politique d'aménagement du territoire, notamment en matière de risque, qui est un acte politique par nature. Néanmoins, ce problème au vu de celui posé par les risques naturels apparaît comme un faux problème, les « pouvoirs privés » ayant déjà largement infiltrés la politique d'aménagement notamment par les « Z.A.C. privées »<sup>239</sup>.

Une participation de ces derniers aux coûteuses opérations de travaux dont elles vont bénéficier apparaîtrait alors comme un juste retour des choses. Il convient alors de s'interroger sur les techniques de financement envisageables. Deux voies apparaissent possibles : d'une part, la participation au financement des travaux de protection comme cela fut le cas pour des éboulements dans la commune de Le Broc<sup>240</sup>, et d'autre part, le versement d'une redevance à un fonds de compensation, dans l'esprit du principe jouisseur-payeur, destiné aux propriétaires subissant un préjudice important du fait des mesures de prévention et pour qui les travaux envisagés n'apportent pas une amélioration de leur situation. L'application de l'idée jouisseur-payeur aux aménageurs privés profitant des travaux de protection pourrait alors être appliquée à un niveau national ou local, impliquant alors la détermination d'un bassin de servitudes.

---

<sup>239</sup> cf. S. RENAUDIE, « Du lotissement au projet urbain ». *Etudes Foncières*, n° 73, déc. 1993, p.8 : mettant en exergue la démission de l'urbanisme public face à l'urbanisation privée.

<sup>240</sup> Sur les sites urbanisés affectés par un risque naturel de glissement ou d'éboulement de terrain, les propriétaires vont devoir participer au financement des travaux de protection.

S'il y a fort à parier que cette vision des choses n'enchantent pas les opérateurs privés concernés, le chantage et la négociation faisant œuvre dans un sens n'ont pas de raison de ne pas le faire dans l'autre. Il semble donc légitime que si la pression liée au développement économique influe l'action publique, l'intérêt général se doit de peser tout autant sur les spéculations privées, d'autant plus que l'administration détient entre ses mains des pouvoirs de pression non négligeables étant, au moins théoriquement, le seul maître des décisions et des autorisations.

En effet, un système où l'intérêt économique supplanterait l'intérêt général qui lui-même écraserait l'intérêt privé particulier et notamment le droit de propriété, apparaîtrait comme un système dénué de sens. D'un point de vue général, la conception de l'Etat et la crédibilité de la puissance publique dépend de la portée d'un tel choix. Un choix clair doit donc être fait car si le développement économique apparaît légitimement d'intérêt général, il n'en est qu'une composante et non un concept supérieur. Dans le cas contraire, ce seraient les rapports entre l'intérêt général et le droit de propriété tels qu'ils existent en France qui devraient être remis en cause, car un choix d'essence libérale de cette sorte ne saurait supporter une telle prédominance de l'Etat régalién sur la propriété privée.

En l'état de la jurisprudence en la matière, on a pu observer que les atteintes au droit de propriété provoquées par les P.P.R. ne sont pas susceptibles pour le juge de caractériser une dépossession qu'il assimile à l'expropriation et à la privation du bien. Ainsi, la privation des droits ne constituant qu'une simple limitation du droit de propriété n'est pas susceptible, au regard du couple dépossession-indemnisation, d'être compensées. Cependant, les restrictions aux droits des propriétaires des biens exposés à un risque naturel entraînées par la prévention des risques peuvent être telles qu'il apparaît souhaitable que des solutions soient trouvées pour améliorer leurs situations. Le juge administratif, s'inspirant des perspectives du droit constitutionnel, civil, administratif ou comparé aura alors l'occasion, soit de requalifier certaines de ces atteintes en de véritables dépossessions entraînant par la même une protection satisfaisante du droit de propriété, soit de trouver un fondement à la réparation du préjudice entraîné par les P.P.R. tel que la rupture d'égalité devant les charges publiques. Néanmoins, si les arguments économiques et juridiques ne le permettent pas, diverses perspectives tendant à

atténuer le préjudice subi par les propriétaires concernés permettrait peut-être d'améliorer la répartition de la charge du risque.

### CONCLUSION GENERALE :

L'étude de la prévention des risques naturels au regard d'éventuelles dépossessions qu'elle pourrait entraîner a mis en exergue une divergence d'intérêts caractérisée entre les propriétaires de biens exposés à un risque naturel et la puissance publique, dissension qui ne tend d'ailleurs qu'à s'accroître au vu des influences dont fait l'objet en la matière l'intérêt général de sécurité publique, notamment par le droit de l'environnement, le contrôle du juge et la mise en jeu des responsabilités.

En effet, bien que dans la réalité du propriétaire les plans de prévention des risques entraînent parfois sa dépossesion de par les atteintes à sa capacité de jouir et de disposer de son bien, la réalité jurisprudentielle du moment réserve cette qualification et la protection indemnitaire qui en découle aux seules expropriations pour risque naturel. Néanmoins il est à noter que la jeunesse des P.P.R. n'a pas véritablement permis au juge administratif de s'exprimer en la matière notamment par rapport à une éventuelle permanence des mesures instituées.

De ce fait, la charge de la prévention des risques naturels incombe en grande partie aux propriétaires concernés. Ces derniers peuvent dès lors voir leurs droits de propriété très limités et ainsi constater la baisse substantielle et sans contreparties de la valeur vénale de leurs biens entraînée particulièrement par les interdictions de construire.

Dans ce sens, outre la traditionnelle question de l'indemnisation des servitudes administratives, toute une série de mécanismes de régulation propre à l'imputabilité du coût des risques naturels mériterait d'être développée plus amplement afin de déterminer qu'elles sont les réelles perspectives d'amélioration en la matière.

Le législateur, les services techniques déconcentrés de l'Etat, les élus locaux et surtout les juges vont inévitablement être confrontés dans les années à venir au considérable développement des P.P.R. sur le territoire français, il est alors à espérer qu'ils pourront trouver un équilibre satisfaisant entre les légitimes intérêts publics de sécurité face aux risques et les non moins légitimes, intérêts privés des citoyens-propriétaires.

La convergence de tous vers la protection et la prévention contre les risques naturels deviendrait alors une belle réalité.

## BIBLIOGRAPHIE :

### Manuels :

- J.-B. AUBY, *Droit de la construction et de l'urbanisme.*, éd. Montchrestien.
- H. CHARLES, *Droit de l'urbanisme.*, Thémis droit public, PUF, 1997.
- R. CHAPUS, *droit administratif*, Tome 1 et 2., éd. Montchrestien.
- L. DUGUIT, *Traité de droit administratif*, tome III.
- P. MALAURIE et L. AYNES, *droit civil, les obligations*, 8<sup>o</sup> éd. 1998, éd. Cujas.
- M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz 1996, 3<sup>o</sup> éd.
- M. TERRE, *Droit des biens.*, Précis Dalloz.

### Ouvrages et rapports :

- *Planification, responsabilité et assurance des risques naturels*, Nice, C.R.E.D.E.C.O. 1996.
- *Indemnisation des servitudes.*, Débat étude foncière, 1993, p.27.
- *La propriété, un droit inviolable et sacré*, A.D.E.F., 1991.
- *La prévention des risques naturels.*, Rapport d'évaluation présidé par P.-H. BOURRELIER., éd. La documentation française, Sept. 1997.
- J. CHEVALLIER, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, variations autour de l'idée d'intérêt général*, vol.1, P.U.F.1978, p.11.
- L. CONDORELLI, *L'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel, in la convention européenne commentée article par article*, Economica 1995, p.995.
- A DAGORNE, *Les risques naturels : la cindynique.*, Que sais-je PUF 99.
- H JACQUOT et F PRIET, *La protection contre les risques et les nuisances.*, Précis Dalloz Droit de l'urbanisme, 1998, p.311.
- L SERMET, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de propriété », éd. du Conseil de l'Europe 1998.
- J.M. TRIGEAUD, V<sup>o</sup> Propriété, Les notions philosophiques. Dictionnaire, tome 2, in Encyclopédie philosophique universelle, P.U.F. 1990, p. 2086.



**Articles de doctrine :**

- R. ARRAGO, « Indemnisation des propriétaires de terrains frappés de servitudes administratives et réserves en matière d'expropriation », *A.J.P.I.* , p.636.
- M. ATIAS, « Droit de propriété ou condition du propriétaire », *A.J.P.I.*, 10 janv. 1996, p.9.
- J.-B. AUBY, « Le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme par application du code l'urbanisme », *Droit et ville* 1980, n°10, p.169.
- B. BARRAQUE, « Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée ? », *R.J.E.* , 3/1995, p.439.
- V. BERGER, « La CEDH et l'indemnisation des servitudes d'urbanisme », *Droit et ville* n°49.
- A. BERRAMDANE, « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles », *R.D.P.* n°6 1997, p.1717.
- F. BIGLIONE, « Restriction à l'exercice du droit de propriété, composante consacrée de la notion de privation de propriété aux Etats-Unis, en Italie et dans la convention européenne des droits de l'homme », *Droit et ville* n°46,1998 p85.
- P. BIJOU, « Limitations administratives des droits fonciers. Aspect constitutionnels », *A.J.P.I.* 1993, p.422.
- P.-H. BOURRELIER, « Evaluation de la politique française de prévention des risques naturels. », *R.J.D.E.*, 3 1995, p.427.
- F. BOUYSSOU, « L'indemnisation des servitudes d'utilité publique », *Droit et ville* 1990, n°30, p. 120.
- F. BOUYSSOU, « Les plans d'exposition aux risques naturels », *Droit et ville* 1986, p.237 et s.
- F. BOUYSSOU, « Une garantie méconnue du droit de propriété : le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », *D.* 1979, chron. n°2925.
- F. BOUYSSOU, « Les garanties supra-legislatives du droit de propriété », *Dalloz* 84 p.231.

- L. BOY, « La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ? », *Petites affiches*, 8 janvier 1997, n°4, p.6.
- G. BRAIBANT, « Droit public et propriété privée immobilière : insuffisance du droit. », *A.J.D.A.* 1992, p.387.
- M. BRAIN, « Progrès technique et force majeure », *Droit et ville* n°45, 1998, p.244.
- M. BRISAC, « Risques naturels, coût de la prévention lors des opérations de construction, organisation temporelle des études et de la dévolution des travaux ou comment faire devant l'impossibilité de quantifier précisément l'imprévisible ». *Droit et ville*, p 245.
- N. CALDERARO, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels ». *BJDU*, fév. 99, p. 87.
- D.L. CALLIES, « Etats-Unis, indemnisation des servitudes », *Etude foncière* 57, 1992, p.38.
- M. CEORA, « La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution », *Petites affiches*, 15 fév. 1995, n°20.
- J. CARTRON, « Les plans de prévention des risques naturels prévisibles », quelles améliorations du dispositif de prévention ? », *R.J.E.*, 1995, n°2, p.247.
- R. CHAPUS, « Responsabilité publique et responsabilité privée », *LGDJ, BD.P.*, n°8, 1957 p. 157.
- H. CHARLES, « Les PER. Rapport introductif. », *R.J.D.E.* 3 1995, p.407.
- H. CHARLES et P. HOCREITIERE, « Le nouveau dispositif de prévention et de lutte contre les risques majeurs (suite à la loi de 87) », *RFDA* 3(6), nov.-déc. 1987, p.926.
- F. COLLARD-DUTILLEUL et R. ROMI, « Propriété privée et protection de l'environnement », *A.J.D.A.* 1994, p.571.
- F. COLLY, « Le Conseil Constitutionnel et le droit de propriété », *R.D.P.* 88 p.135.
- J. COMBY, « L'impossible propriété absolue » in *Un droit inviolable et sacré*, A.D.E.F., 1990.
- P.-P. DANNA, « La prévention des catastrophes naturelles », *S.F.D.E.* et *C.R.E.D.E.C.O.* 1995.
- P.-P. DANNA, « Risque naturel et gestion de l'espace », *R.J.D.E.* 3 1995, p.419.
- P.-P. DANNA et C. BLANCO., « Les notions juridiques de l'expropriation et de servitude d'utilité publique à l'épreuve de la loi Barnier ? ».

- G. DEROZIER, « Le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité ? », *Petites affiches* 1996 n°84, p.15.
- P. DEVOLVE, « Le principe d'égalité devant les charges publiques », *L.G.D.J.*, 1969, p.7.
- P. DEVOLVE, « Le droit de propriété et le droit public », *in* mélange Braibant , Dalloz 96.
- C. DOURELLENS, « À propos du PER, gestion pragmatique ou gestion rationnelle des risques », *R.J.D.E.* 3 1995, p.469.
- J.-H. DRIARD, « Prévention des risques dans les POS », *le moniteur* n° 4896, 1997, p.76.
- J.-H. DRIARD, « Les communes peuvent-elles prendre des risques calculés ? », *le moniteur* déc. 1997.
- L. FAVOREU, « La jurisprudence du Conseil Constitutionnel et le droit de propriété proclamé par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *in* la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, P.U.F. 1989 p.123.
- P.L. FRIER, « Propriété privée et protection du patrimoine culturel », *A.J.D.A.*, 20 juin 1992, p. 457.
- M. FROMONT, « Le droit français de l'urbanisme parmi les différents droits européens ». 2° partie : Le statut du droit de la propriété privée face aux interventions de l'autorité publique. *A.J.D.A.* 1993, p.73.
- M.FROMONT, « La propriété foncière en droit allemand », *in* la propriété, un droit inviolable et sacré , A.D.E.F., 1991, p. 305.
- B. GODBILLON, « Autorisation de construire et le risque naturel », *A.J.P.I.* 1999, p.768.
- M. GONZALEZ, « Entre nécessité publique et droit de l'environnement », *C.J.E.G.* 1994, p.117.
- C. GUETTIER, « Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque », *R.F.D.A.* 1997, n°3.
- M. HAUMONT, « Indemnisation des servitudes en Belgique », *Etudes foncières* n°59, juin 93 p.29.
- J. HERMANN, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *Rec. Dalloz*, 1998, 19° cahier. Chron., p. 195.
- R. HOSTIOU, « La propriété privée face au droit de l'environnement », *Etudes foncières*, 1994, n°65, p.34.

- R. HOSTIOU, « Les risques naturels majeurs prévisibles, prévention et indemnisation. Analyse des dispositions de la loi du 2 février 1995 ». *Droit et ville*, n°41, 1996 p73.
- R. HOSTIOU, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *A.J.D.A.* 1993 n° spécial, p.27.
- R. HOSTIOU, « Loi Barnier : protection de l'environnement et droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique », *R.J.E.* 2, 95.
- R. HOSTIOU, « L'incidence des règles d'urbanisme sur la valeur de la propriété foncière », *A.J.P.I.* 1996, p.19.
- R. HOSTIOU, L'indemnisation directe des servitudes d'urbanisme. Rapport de synthèse., *Droit et ville* n°49.
- R. HOSTIOU, « A propos de l'expropriation pour cause de risque naturel »,
- R. HOSTIOU « Le contrôle de l'acquisition du foncier par le juge administratif », *A.J.P.I.* 1992, p.426.
- C. HUGLO, « Les délits liés au manque de précaution », risques et environnement, *Petites affiches*, 15 fév. 1995, n°20, p.22.
- P. HUREAU. *Revue Experts*, n°32, septembre 1996.
- Y. JEGOUZO, « La loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, » *Revue de droit immobilier* 17(2) avril-juin 1995, p201.
- M. JORION, « Les risques souterrains », *Droit administratif* 1997,chron.
- JOUSSELIN, « Questions de compétence pour le règlement des indemnités dans diverses hypothèses d'atteinte à la propriété », *Rev. Crit. Lég. Jur.* 1851, tome 1, p. 310.
- F. KNIGHT, « Risque et incertitude », *Risques* n°3, déc. 1990.
- J. LAFOND, « Indemnisation et fiscalité des servitudes »,
- J. de LANVERSIN, « La situation actuelle du droit de l'urbanisme », préface du code de l'urbanisme, *Economica* 1984.
- J. de LANVERSIN, « Réflexion sur les avatars du droit de l'expropriation ». mélange Chapus p343-352.
- E. LE CORNEC, « Les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels », *AJDI* 1999, p.198.
- H. LEGRAND, « La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels », *RFDA* 12(2) mars-avril 96, p228.

- M. LE SAUX, « Urbanisation des sociétés à risques », *Etudes foncières* déc. 1989 n°45, p.44.
- A. LEVY, « La procédure spéciale en cas de risque naturels majeurs », *A.J.P.I.* 1996, p.1002.
- G. LIET-VEAUX, « L'indemnisation des sujétions d'urbanisme, prélude à une réforme législative », *Revue administrative* 1984, p.460.
- G. LIET-VEAUX, « Servitudes administratives, grandes catégories », *Jurisclasseur adm.* 1998 fasc. 392.
- G. LIET-VEAUX et R. POLLET, « Les servitudes administratives, théorie général », *Jurisclasseur adm.* 2000 fasc. 390.
- F. LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnel du droit civil », *R.T.D. civ.* 1982 p.245, spec. P.266 et s.
- B. MATHIEU, « Droit constitutionnel civil », 1993, *Jurisclasseur adm.* Fasc. 1449.
- G.J. MARTIN, « Précaution et évolution du droit », *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, 39° cahier, Chron., p.299.
- G.J. MARTIN, « Le risque concept méconnu en droit économique », *R.I.D.E.* n°2, 1990.
- G.J. MARTIN, « L'évolution du concept de risque en droit au cours du XX° siècle », *C.E.S.P.R.*, 11, 1992.
- G.J. MARTIN, « Risques naturels, logique assurantielle de solidarité », *R.J.D.E.*, 3 1995, p.411.
- J-L. MESTRE, « Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété », *Dalloz*, 1984. 1.
- F.MELI-SOUCRAMANIEN et J TREMEAU, « Droit constitutionnel de l'urbanisme », 1997, *Jurisclasseur adm.* fasc. 1454.
- J. MIRANDA, chron. Const. Portugal : *A.I.J.C.*, 1993, vol. IX, p. 619.
- N. NEVEJANS, « Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus. », *Petites affiches*, 12 juillet 2000, n° 138.
- H. PAULIAT, « Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat », P.U.F. publ. Fac droit Limoges, 2 vol 1994.
- H. PERINET-MARQUET, « Les fondements juridiques de l'indemnisation », *Droit et Ville*, p.51.

- H. PERINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et droit de construire », *AJDA* 1993, p.103.
- P. PLANCHET, « Le précédent moyen d'évaluation du risque naturel », *R.J.E.* 1998, n°4 p.485.
- M. PRIEUR, *R.F.D.A.* 6-1987, p. 926 et s.
- F. PRIET, « La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme et la protection du droit de propriété », *in* mélanges B. VONGILS, L'Harmattan, 2000.
- V. RENARD, « les servitudes assimilées à une expropriation », *Etudes foncières*, n°71, juin 1996.
- V. RENARD, Indemniser les servitudes d'urbanisme ?, *Etudes foncières* n°2, 1978, p.28.
- V. RENARD, L'indemnisation des servitudes : l'approche économique du problème., *Droit et ville* n°49.
- S. RENAUDIE, « Du lotissement au projet urbain ». *Et. Foncières*, n° 73, déc. 1993, p.8.
- M. ROZES, « Evolution de la propriété en droit civil », *Droit et ville* n°45, 1998, p.244.
- D. ROUSSEAU et J. ROUX, « Droit constitutionnel processuel », 1999, *Jurisclasseur adm. fasc.* 1445.
- P.SABLIERE, « La décision du Conseil constitutionnel du 13 décembre 1985 : vers une théorie générale des servitudes administratives ? », *C.J.E.G.* 1986, p. 124.
- R. SAVY, « La constitution des juges », *Dalloz*, 1983. 105.
- F. SERVOIN, « Les risques et la montagne », *R.J.D.E.*, 3 1995, p459.
- P. SEGUR, « La catastrophe et le risque naturel », *R.D.P.* 1997, p. 1695.
- J.-F. STRUILLLOU, « La Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil d'Etat, une nouvelle limitation au principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme ? », *Annuaire droit urbanisme et habitat*, 1999, p.61.
- J.-F. STRUILLLOU, « Servitudes instituées en vue de la défense contre les inondations », *Actes* 92 n°78, p.10.
- P. SUBRA de BIEUSSES, « Le statut des aisances et des servitudes », *AJDA* 92 p397.
- F. SUDRE, « La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme », *Dalloz* 88, p71.
- P. TERNEYRE, « Le droit constitutionnel au juge », *Petites affiches* 4 déc. 1991, n°145, p. 14.

- TROLLEY, « L'expropriation, c'est le déplacement, l'aliénation forcée de la propriété elle-même qui passe dans le domaine public », *in* Traité de la hiérarchie administrative, tome V, Plon 1854, P.395.
- B. de VENSSAY, PER, « un transfert de responsabilité », *R.J.D.E.* 3 1995, p.447.
- H. VIDAL, « servitudes d'urbanisme et expropriation », *Dalloz* 1976, chron. p.111.

### **Colloques :**

- Table ronde du 18 mai 1990 sur « construction et servitudes », Synthèse de. P. JESTAZ, *Droit et ville* n°30, 1990.
- « Droit public et propriété immobilière », Colloque, *A.J.D.A.* 7 fév.1992, *A.J.D.A.* 20 juin 1992 et *A.J.P.I.* 10 juin 1992.
- « Responsabilité et gestion des risques naturels ». Colloque formation A.D.E.F., études foncières 1 et 2 février 2001 animé par V. RENARD.
- J.Y..CHEROT, « Notion de privation de propriété », Conclusions du 11<sup>o</sup> congrès du droit constitutionnel à Bordeaux, 13-15 mai 1993, milligraphié.
- J.-Y. CHEROT, « Le principe législatif de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme est-il conforme à la Constitution ? » Colloque du centre international de recherche sur les problèmes d'environnement, p.24.

### **Thèses et mémoires:**

- B. BARRAQUE, Thèse de droit, « La gestion municipale du cadre de vie et la sociabilité associative à Annecy », Directeur P. DI MEGLIO, Paris 9, 1983.
- F. BIGLIONE, thèse en droit, « La notion de privation de propriété » : Université d'Aix-Marseille 3, 9 janvier 1998.
- P. COUZINET, Thèse de droit, « La réparation des atteintes à la propriété immobilière par les groupements administratifs », Paris 1928.

- L. DUJARDIN, Mémoire de D.E.A. « La prévention des risques naturels dans les Alpes-Maritimes, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques », sous la direction de N. CALDERARO.
- N. EULER, Thèse de droit « La notion de risque en droit public », Université de Grenoble II, directeur de recherche F. SERVOIN, 1999.
- M. GALLEY, Mémoire de D.E.A., « Le problème de l'indemnisation des servitudes d'environnement », sous la direction de Y. JEGOUZO, Sept. 1996.
- J.P. MARTY, Dissociation juridique de l'immeuble. Thèse Toulouse, 1976.
- L. MONTI, Thèse de droit, « « La convention européenne des droits de l'homme et le droit de propriété » : Université de Nice-Sophia Antipolis, 2001.
- S. RENOUX, Thèse, « L'indemnisation des victimes d'attentats », Economica-PUAM, coll. Science et droit administratif, 1988, p.31.
- J.F. STRUILLOU, thèse de droit, « La protection des la propriété privé immobilière et prérogatives de puissance publique », ». Réf. 95 NANT 4003. 95 Nantes, et, L'Harmattan, 1996.
- D. TOMARAS, Thèse de droit, « L'indemnisation des propriétaires dépossédés par une opération de nationalisation. Principes généraux et solutions française », Directeur B. JEANNEAU, Paris 2, 1991.
- B. VIGNON-OLIVE, Thèse de droit, « « Le principe pollueur-payeur : un état du droit positif », sous la direction de G.J. MARTIN.

#### **Avis, notes et conclusions :**

- Avis du CE 18/12/1924 relatif à la loi instituant la planification urbaine.
- V. BRISSET, L'appropriation comme ultime recours dans la protection de l'environnement : note sous TA Rennes, 5 mars 1992.
- F. LUCHAIRE, Note sous Conseil constitutionnel déc. N°85-198 DC du 13 décembre 1985, D., 1986, J.p.386.
- J. MORAND-DEVILLER, note sur C.A.A. de Bordeaux, plén., 8 avril 1993, Mme Desfougères ; M. Ronchi, Petites Affiches n°75 du 23 juin 1993, p21.



- A. POUJADE, conclusion, TA Nice 25/9/97, Préfet des Alpes Maritime c/ commune de Mandelieu-laNapoule, req. N° 97-1701., BJDU /98, p.21.

**Internet :**

- Le droit de l'urbanisme et le droit de propriété, les rapports ambigus de l'urbanisme et de la propriété. J.-H. DRIARD ; 99 [www.lecoindel'urbanisme.fr](http://www.lecoindel'urbanisme.fr) .
- Expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant la vie humaine. [www.procerisq.fr](http://www.procerisq.fr)
- Les plans de prévention des risques naturels prévisibles, listes et cartes. [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)

## TABLES DES MATIERES.

<b><u>REMERCIEMENTS :</u></b>	<b>2</b>
<b><u>LISTES DES ABREVIATIONS :</u></b>	<b>3</b>
<b><u>SOMMAIRE :</u></b>	<b>5</b>
<b><u>INTRODUCTION :</u></b>	<b>6</b>
§1 De l'identification d'un risque naturel à une convergence d'intérêts.	6
§2 De la prévention du risque naturel à une divergence d'intérêts.	11
<b>TITRE 1: LE CADRE DE LA DÉPOSSESSION : ENTRE INTÉRÊT GÉNÉRAL ET PROPRIÉTÉ PRIVÉE. DÉPOSSESSION ET NOTIONS.</b>	<b>23</b>
<i>Chapitre 1: L'utilité publique: critère de légalité et fondement de la prévention susceptible d'entraîner une dépossession.</i>	<i>24</i>
<b>Section 1 :</b> Les outils juridiques de prévention et leurs contrôles.	25
§1 Fonctionnement et portée des outils juridiques de prévention fondés sur l'intérêt général.	25
<u>A.</u> Les servitudes résultant des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles.	26
1. Les servitudes résultant des P.P.R. par rapport à la distinction entre les servitudes de droit privé et les servitudes administratives.	26
2. Les servitudes résultant des PPR par rapport à la distinction entre les servitudes d'utilité publique et les servitudes d'urbanisme.	27
<u>B.</u> L'expropriation pour risque naturel.	29
1. Une procédure dérogatoire.	29
• Les conditions de mise en œuvre de cette expropriation.	29
• La limite quantitative.	30
2. L'ouverture d'une nouvelle voie.	31
• Des débats parlementaires significatifs.	31
• L'ouverture de perspectives.	32
§2 Le contrôle du juge administratif.	34
<u>A.</u> Le contrôle de l'expropriation pour risque naturel.	34
<u>B.</u> Le juge administratif et les P.P.R., un contrôle orienté dans le sens de l'intérêt général.	35
1. Un contrôle traditionnellement restreint.	36
2. Des espoirs avortés d'un contrôle complet à l'application de deux contrôles aux champs d'application significatifs.	37
<b>Section 2 :</b> La prévention conditionnée par un intérêt général sous influence.	39
§1 Des influences idéologiques entraînant une extension de la prévention.	39
<u>A.</u> Un risque et un coût acceptable.	40
1. La baisse du seuil de risque acceptable.	40
2. La volonté de rendre le coût acceptable.	41
<u>B.</u> L'influence du droit de l'environnement.	43
1. Le principe de précaution.	43
2. Le principe de développement durable.	46
§2 L'influence des responsabilités pour faute entraînant une expansion de la prévention.	47
<u>A.</u> Les risques naturels et la responsabilité administrative.	48
<u>B.</u> Les risques naturels et la responsabilité pénale.	50
1. La responsabilité pénale engagée au titre de l'imprudence ou de la négligence.	51
2. La responsabilité pénale engagée au titre de la mise en danger d'autrui.	53

*Chapitre 2: Servitudes, expropriation et champ d'application : des atteintes portées au droit de propriété facteurs d'une éventuelle dépossession.* 55

<b>Section 1 : Des atteintes à un droit limité et incertain.</b>	56
§1 Le droit de propriété, un droit absolument limité.	56
<u>A.</u> Le dogmatisme du droit de propriété et sa remise en cause.	56
<u>B.</u> La redéfinition du concept de droit de propriété.	57
§2 Le droit de propriété, un droit au contenu et au sens incertains.	59
<u>A.</u> Le sens incertain du droit de propriété.	60
1. Le droit de propriété et la propriété.	60
2. La possession et la propriété.	61
<u>B.</u> Le contenu incertain du droit de propriété.	62
1. Les prérogatives limitées du droit de propriété.	63
2. L'éclatement du droit de propriété.	64
<b>Section 2 : Les impacts de la prévention des risques sur les attributs du propriétaire.</b>	65
§1 L'impact lié aux obligations de faire.	66
<u>A.</u> la liberté d'entreprendre et le droit de propriété.	66
<u>B.</u> L'atteinte à la capacité de disposer.	67
§2 L'impact lié à l'interdiction de construire.	69
<u>A.</u> Le « droit de construire » et le droit de propriété.	70
1. La notion de « droit de construire ».	70
2. La nature de l'intégration du « droit de construire » au droit de propriété.	71
<u>B.</u> L'atteinte à la capacité de jouissance.	73

**TITRE 2: ANALYSE ET PERSPECTIVE DES FORMES ET CONSÉQUENCES DE LA DÉPOSSESSION : DÉPOSSESSIONS ET COMPENSATIONS.** 76

*Chapitre 1: La prévention des risques naturels à l'épreuve du couple dépossession-indemnisation.* 77

<b>Section 1 : La privation des droits et l'éventuelle réparation d'un préjudice.</b>	78
§1 Les P.P.R. caractéristiques d'une altération du droit de propriété.	78
<u>A.</u> L'argumentation jurisprudentielle relative aux P.P.R..	79
1. En application du droit européen : un équilibre des intérêts supposé garanti.	79
2. En application du droit français : le caractère évolutif des P.P.R., des mesures supposées temporaires.	80
<u>B.</u> La contre argumentation à l'épreuve de la jurisprudence civile et administrative : l'apport de certains éléments de réflexion.	82
1. Le contrôle de légalité et la servitude de reculement.	82
2. La Cour de cassation et l'assimilation entre dépossession et interdiction.	83
§2 De la non-indemnisation des servitudes à l'éventuelle réparation de la rupture d'égalité devant les charges publiques par le juge administratif.	84
<u>A.</u> Le principe contesté de la non-indemnisation des servitudes résultant des Plans de Prévention des Risques.	85
1. Le Principe de la non-indemnisation.	85
2. La remise en cause de son fondement : la force majeure.	86
<u>B.</u> L'éventuelle indemnisation de la rupture d'égalité devant les charges publiques.	89
1. Un principe porteur d'espérance.	89
2. Un principe aux limites contestés et à l'application à la matière incertaine.	91
<b>Section 2 : La privation du bien et l'indemnisation.</b>	94
§1 L'expropriation pour risque naturel caractéristique d'une dépossession, l'identification de la privation par ses effets.	94
<u>A.</u> Les effets juridiques de l'appropriation publique du bien : le transfert forcé de la propriété.	94
<u>B.</u> Les effets matériels de l'appropriation publique du bien : la dépossession de la propriété.	95
§2 L'indemnisation de l'atteinte au droit de propriété par le juge judiciaire.	96
<u>A.</u> Une indemnisation particulièrement favorable.	97
<u>B.</u> Le droit de délaissement : une voie à explorer.	98
1. Le principe du droit de droit de délaissement.	99
2. Les solutions offertes par le droit de délaissement.	100

<i>Chapitre 2: Perspectives relatives à la privation des droits par la prévention des risques naturels.</i>	<i>103</i>
<b>Section 1 : Privation des droits et perspectives de requalification en une dépossession.</b>	<b>104</b>
§1 L'atténuation publique à l'épreuve de la jurisprudence constitutionnelle.	104
§2 L'atténuation publique à l'épreuve du droit comparé.	106
<u>A.</u> Le recours à la quasi-expropriation.	107
1. La quasi-expropriation par référence à la fonction sociale du droit de propriété.	107
2. La quasi-expropriation constatée à partir d'un critère économique.	108
<u>B.</u> Théorie de l'atteinte à la substance. L'apport de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière.	110
1. L'approche quantitative de la dépossession.	110
2. Les critères de distinction entre la restriction et la dépossession.	111
<b>Section 2 : Privation des droits et tentative d'atténuation du préjudice.</b>	<b>113</b>
§1 L'atténuation par la pratique urbanistique locale.	114
<u>A.</u> L'exemple d'Antibes : la mixité des intérêts.	115
<u>B.</u> L'exemple de Mougins : la souplesse des zones « non aedificandi ».	116
<u>C.</u> Les pistes de solutions offertes par le transfert de C.O.S..	117
§2 L'atténuation par l'appel à des fonds privés.	119
<u>A.</u> Les bassins de servitudes : du principe de pollueur-payeur à celui de jouisseur-payeur.	120
1. Le principe pollueur-payeur et le financement de la protection.	120
2. Le principe jouisseur-payeur et la compensation des préjudices liés à la prévention.	121
<u>B.</u> L'intégration des aménageurs privés à la politique de prévention.	123
1. L'observation d'une situation de fait : la volonté de favoriser l'essor économique.	123
2. L'appel à la participation des aménageurs privés.	124
 <b><u>CONCLUSION GENERALE :</u></b>	 <b>126</b>
 <b><u>BIBLIOGRAPHIE :</u></b>	 <b>128</b>
 <b><u>TABLES DES MATIERES.</u></b>	 <b>138</b>