

L'essentiel du droit pour prévenir et gérer le risque d'avalanche



AIRAP

Information sur le Risque
Avalanche urbaine
Et Prévention

Février 2024

QU'EST-CE QUE CE DOCUMENT ?

Ce document s'adresse en priorité aux élus et aux agents des collectivités de montagne susceptibles d'être concernés par des phénomènes d'avalanche.

Il a pour objectif de présenter de manière synthétique et lisible les dispositions législatives et réglementaires essentielles et de quelques jurisprudences. Ce document mentionne les principaux outils à la destination des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour prévenir et gérer le risque avalanche (PPR, PCS, R. 111-2 du code de l'urbanisme...) ainsi que les responsabilités des élus en cas de survenance du risque (responsabilités civile, pénale et administrative).

L'objectif est d'apporter des repères juridiques au maire et à ses équipes pour permettre d'appréhender au mieux le risque d'avalanche en identifiant, planifiant et anticipant ce risque grâce à la connaissance des outils juridiques existants.

Le caractère très synthétique du document n'a pas pour objet d'être exhaustif sur l'ensemble du droit applicable et ses modalités de mise en œuvre. Ainsi, il est conseillé de se reporter aux références indiquées sur chaque page pour obtenir davantage de précisions.

En outre, si le présent document ne concerne que les avalanches, il convient de rappeler qu'il existe en montagne d'autres aléas comme par exemple les crues torrentielles et les mouvements de terrains.

LE SAVIEZ-VOUS ?

- ✓ Les avalanches peuvent avoir un volume de plusieurs centaines de milliers de m³ et atteindre une vitesse de 300 km/h.
- ✓ Les avalanches font en moyenne encore plusieurs dizaines de victimes par an en France.
- ✓ Si un grand nombre de décès survient lors d'activités de loisir, les avalanches concernent aussi les zones habitées. Depuis 1923, 209 personnes sont décédées dans des bâtiments au cours de 23 avalanches.
- ✓ Plus de 600 communes en France sont concernées par le risque d'avalanches, essentiellement dans les départements de haute montagne (Haute-Savoie, Savoie, Isère, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Pyrénées-Orientales, Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Atlantiques, la Haute-Corse et la Corse du Sud) mais également dans certains départements dits de moyenne montagne (l'Ain, la Drôme, le Doubs, le Cantal, la Lozère, le Puy de Dôme, les Vosges, le Haut-Rhin, le Bas-Rhin, l'Aude...)

En savoir plus

Source : Ministère de la Transition écologique, Géorisques « *Mieux connaître les risques sur le territoire* »

L'État et la commune participent à l'information du public

- **Outils reçus de l'Etat**

- ✓ **Le Dossier départemental des risques majeurs (DDRM)**

Le Dossier départemental des risques majeurs (DDRM) recense l'ensemble des risques majeurs par commune dans un département donné, liste les communes concernées et présente les mesures de prévention.

Elaboré par le préfet, celui-ci est porté à la connaissance du maire de chaque commune concernée via un dossier de transmission d'informations (TIM). Ces éléments permettront à la Commune d'élaborer son DICRIM.

Il comporte l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets.

Il est mis à jour en tant que de besoin et révisé, en tout état de cause, dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.

Il est mis à la disposition du public par voie électronique et publié au recueil des actes administratifs.

- ✓ **Le Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)**

Le Plan de prévention du risque naturel avalanche (PPRa) est élaboré par le préfet à l'échelle d'une ou de plusieurs commune(s) et est directement opposable aux autorisations d'urbanisme.

En effet, conformément à l'article L. 562-1 du Code de l'environnement, le PPRN a pour objet notamment de délimiter :

- Les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire par principe (hors zone d'aléa exceptionnelle) tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle
- Les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux.

Dans leur rapport avec le droit de l'urbanisme, les plans de prévention des risques naturels constituent des servitudes d'utilité publique qui doivent être annexées au PLU.

Ainsi, les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels valent servitude d'utilité publique et sont destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés.

Elles s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que le maire soit tenu de reprendre ces prescriptions lors de la délivrance du permis de construire (CE, 4 mai 2011, n° 321357, Cne Fondettes).

Il appartient à l'autorité administrative de préciser dans l'autorisation les conditions d'application d'une prescription générale contenue dans le plan, ou de subordonner la délivrance du permis de construire à d'autres prescriptions spéciales, si elles lui apparaissent nécessaires (CE, 17 juin 2015, n° 370181).

✓ **Cartographie et porter à connaissance (PAC)**

La cartographie des zones d'aléa d'avalanches, dont l'aléa exceptionnel (c'est-à-dire les avalanches très rares), est très importante pour se préparer.

Pour cartographier l'aléa, il existe trois approches complémentaires : l'étude historique, l'analyse géomorphologique et la modélisation.

Les cartographies fournissent des données pour notamment :

- S'informer sur l'exposition des bâtiments, notamment dans le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et par affichage public,
- S'adapter la réglementation et l'organisation du territoire,
- Réduire la vulnérabilité des bâtiments concernés,
- Se préparer en planifiant l'organisation et la gestion de crise dans le plan communal de sauvegarde et les plans spécifiques aux établissements recevant du public et aux entreprises,
- S'exercer aux mesures à prendre en impliquant la population – compréhension de l'alerte, évacuation ou confinement en période de crise.

Le porter à connaissance en direction des communes ou de leurs groupements a pour objectif que l'Etat transmette à titre d'information l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence:

- en matière d'urbanisme, notamment en vue de la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme (PLU, carte communale, PLUi, SCOT) et dans des autorisations du droit des sols (permis de construire, etc.)

-en matière d'alerte de la population en cas d'avalanche

✓ **Information acquéreur-locataire**

L'information des acquéreurs et des locataires (IAL) fait partie des diagnostics immobiliers obligatoires que les propriétaires doivent adresser aux futurs acquéreurs ou locataires de logements, bureaux, commerces ou terrains, même inconstructibles, si ces derniers sont exposés à un risque naturel, minier, technologique ou au recul du trait de côte.

Ainsi, les vendeurs et les bailleurs d'un bien immobilier situé dans une zone exposée aux risques délimités par un PPRa approuvé ou dont certaines dispositions ont été rendues immédiatement opposables doivent obligatoirement en informer les acquéreurs et locataires potentiels à chaque étape de la vente ou de la location, et cela dès l'annonce immobilière.

- **Les outils de la commune ou l'EPCI**

- ✓ **Le Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)**

Le Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) présente les mesures de prévention et les mesures spécifiques prises en vertu des pouvoirs de police du maire.

Celui-ci est à destination du public. Il « *indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque.*»

Dans les communes touristiques de montagne, la population touristique est parfois bien plus importante que la population permanente. Elle constitue ainsi une problématique bien particulière à laquelle les communes doivent réfléchir.

Le document d'information communal sur les risques majeurs est mis à jour en tant que de besoin, notamment lorsque le préfet communique une information nouvelle relative à un risque majeur ou, le cas échéant, afin de tenir compte de la mise à jour du plan communal de sauvegarde prévu à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.

Il est révisé, en tout état de cause, dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.

Ces documents doivent pouvoir être consultés sans frais à la mairie.

Le choix est dorénavant laissé au maire quant aux moyens de communication qui lui semblent les plus appropriés, notamment par voie électronique.

A noter

Article L. 125-2 du Code de l'environnement

Articles R. 125-9 à R.125-14 du code de l'environnement

Décret n° 2023-881 du 15 septembre 2023 pris pour l'application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement

- ✓ **Le plan communal ou intercommunal de sauvegarde (PCS ou PCIS)**

Le PCS est défini sous l'autorité du maire. Ce document est à la fois un outil important pour la gestion de la crise et un document qui contribue, au même titre que le dossier d'information communal des risques majeurs, à la sensibilisation du public et à la diffusion de la « culture du risque ».

Il établit notamment dans un volet préventif, un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune.

Le PCS est obligatoire dans de nombreuses communes dont la liste a été allongée suite à l'adoption de la loi Matras et fortement conseillée pour les autres.

La mise en place du PCS « *devra faire l'objet d'un exercice – dont les modalités seront prises par décret tous les cinq ans au moins* ».

Le PCIS est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dès lors qu'au moins une des communes membres est soumise à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde.

Il sera arrêté par le président de l'EPCI et par chacun des maires des communes dotées d'un PCS, avec là encore un exercice tous les cinq ans.

A noter

La loi Matras n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (NOR : INTX2113731L) a modifié notamment certaines dispositions sur le PCS et le PCIS.

✓ Les travaux de prévention

Dispositifs de protection permanente :

Ces dispositifs doivent figurer sur la cartographie PCS, qu'ils soient de type actif (râteliers, claies, filets), de type passif (merlons, tournes, détecteurs routiers ou non d'avalanche) ou qu'il s'agisse de peuplements forestiers situés dans des zones potentielles de départ d'avalanches.

Dispositifs de protection temporaire :

Déclenchement artificiel des avalanches destinés à protéger des domaines skiables ou des routes.

✓ Les mesures de prévention

Outils d'alerte et d'information des populations :

- automates d'appel, déclenchement à distance des téléviseurs et messages radiodiffusés.
- Relevés de neige, station météo
- Webcam
- Logiciels d'analyse

Expérience de l'automate d'alerte à Chamonix-Mont-Blanc :

Chamonix, et d'autres communes, se sont dotées d'un dispositif d'information et d'alerte permettant de prévenir en un temps limité près de 80 000 personnes (pour Chamonix), notamment en cas de danger imminent.

Les méthodes utilisées ont été les suivantes :

- établir le listing des personnes ;
- réussir à informer rapidement les populations non résidentes.

A noter

- Un DICRIM ne présente pas le caractère d'un acte décisionnel et ne peut pas être contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir. (CAA Marseille, 22 mai 2008, M. Michel X., n° 08MA01878.)
- La jurisprudence administrative rattache le devoir d'information du maire en matière de risques à l'exercice de ses pouvoirs de police (CE, 8 nov. 1985, n° 35177, Rijlaarsdam). La loi n° 2003-699 renforce considérablement l'obligation pesant sur les maires d'informer le public sur les risques naturels.

Il est indispensable d'adapter l'urbanisation du territoire au risque d'avalanche afin de ne pas exposer de nouvelles constructions, et donc à fortiori de nouvelles personnes à ce risque et de ne pas augmenter le risque existant.

Ainsi pour limiter les dommages aux personnes et aux biens, la maîtrise de l'urbanisation dans une approche préventive est fondamentale.

A cette fin, l'Etat et les collectivités locales disposent de compétences différenciées mais complémentaires.

✓ **Les documents d'urbanisme (SCOT, PLUi, PLU, carte communale...)**

L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs de sécurité et de salubrité publiques ainsi que de prévention de ces risques naturels prévisibles.

Ainsi, ces objectifs doivent être intégrés au sein des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales.

Il appartient au préfet de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Ainsi, il lui revient de fournir les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques, même si tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées.

Le juge exerce un contrôle normal sur la compatibilité d'une modification d'un plan local d'urbanisme avec l'impératif de prévention des risques naturels (CE, 15 mars 1999, n° 132492, Cne François).

Références

Article L.101-2 du Code de l'urbanisme
Article L. 132-2 du Code de l'urbanisme
Article R.111-2 du Code de l'urbanisme

✓ **La délivrance des autorisations d'urbanisme : la sécurité publique**

Le Maire de la Commune a, dans la majorité des cas, seul, compétence pour délivrer l'autorisation d'urbanisme.

L'instruction de l'autorisation s'opère notamment au regard du document d'urbanisme, du PPR, et si il y a lieu, de tout autre risque identifié via l'article R111-2 du code de l'urbanisme.

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet notamment de refuser les permis ou de s'opposer aux déclarations préalables lorsque le projet envisagé est de nature à créer un risque, par l'intermédiaire de la notion d'atteinte à la sécurité publique.

La notion de sécurité publique comprend de nombreux risques naturels et notamment les avalanches.

Il dispose que « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

Le pouvoir de police administrative dont dispose le maire en vertu de cet article est un pouvoir de police spécial, qui ne peut être mis en œuvre que dans le cadre de la délivrance d'autorisations d'urbanisme et qui est distinct du pouvoir de police générale dont il dispose sur le fondement de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. (CAA Bordeaux, 7 juin 2016, Assoc. SOS Rougearie et a., n° 15BX02800).

L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme est « d'ordre public » et s'applique donc même sur le territoire des communes dotées d'un PLU ou d'un document en tenant lieu.

Par ailleurs, il convient d'indiquer que l'article L. 563-2 du Code de l'environnement prévoit que « *Dans les zones de montagne, en l'absence de plan de prévention des risques naturels prévisibles, les documents d'urbanisme ainsi que les projets de travaux, constructions ou installations soumis à une demande d'autorisation ou à une décision de prise en considération tiennent compte des risques naturels spécifiques à ces zones, qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modifications de milieu envisagées.* »

A noter

Utilisation du R.111-2 pour le risque avalanche CE, 9 févr. 1983, n° 27226, Faugère

✓ Pour résumer : Articulation entre ces différents outils

Un bon premier réflexe est de vérifier si le terrain est couvert par un PPR à jour et s'il existe une cartographie des zones d'aléa d'avalanches actualisée.

- **Soit le terrain d'assiette du projet est situé dans le périmètre du PPRa et le zonage s'impose directement aux autorisations d'urbanisme**

Dans ce cas, par exemple, la délivrance de permis de construire ne pourra être légalement autorisée en zone rouge du PPRa, sous peine d'annulation (Conseil d'Etat, 10 novembre 2021, Commune de Val-d'Isère, n°439966 ; CAA Lyon, 11 février 2020, n°19LY01205).

En outre, il convient de noter que le zonage réglementaire du PPR ne suffit pas dans l'instruction de l'autorisation d'urbanisme.

L'autorité compétente peut refuser un permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-2, alors même que le PPRNP n'aurait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risques ni prévu de prescriptions particulières qui lui soient applicables (CE, 15 févr. 2016, n° 389103, M. B).

Le Maire doit systématiquement se poser la question de l'éventuelle atteinte à la sécurité publique alors même que le PPR n'en ferait pas état (CAA Bordeaux, 13 juin 2013, n° 12BX00068).

Le Conseil d'Etat a précisé l'analyse que devait poursuivre le service instructeur puis, le cas échéant, le juge administratif sur l'application de l'article R. 111-2 précité lorsqu'un plan de prévention des risques est opposable sur le territoire concerné (CE, 22 juillet 2020, n° 426139).

- Vérifier que le projet respecte les dispositions réglementaires du PPR et que ces dernières sont suffisantes pour garantir la sécurité publique au regard du projet en cause ;

- Si tel n'est pas le cas, s'interroger sur le fait de savoir si des prescriptions supplémentaires peuvent être imposées sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ;

- Et ce n'est qu'à défaut de pouvoir imposer de telles prescriptions que le permis de construire doit être refusé.

- **Soit le terrain d'assiette du projet n'est pas situé dans le périmètre du PPRa**

Dans le cas où le terrain n'est pas situé dans le périmètre d'un PPRa approuvé, cela ne préjuge pas du risque d'avalanche.

En effet, le PPRa n'est que l'un des outils en matière de prévention du risque d'avalanche.

Même sans PPRa, l'autorité compétente peut refuser la demande si le risque pour la sécurité publique le justifie (article R.111-2 du code de l'urbanisme).

Il est tenu compte de la probabilité de la réalisation des risques ainsi que de la gravité de leurs conséquences s'ils se réalisent (Conseil d'Etat, 10 décembre 2020, n°432641).

Il est également possible de subordonner la délivrance d'un permis de construire à des conditions spéciales lorsque la parcelle d'implantation a déjà subi plusieurs avalanches (Conseil d'Etat, 9 juillet 2003, n°235325).

A noter

Le fait de construire ou aménager un terrain dans une zone interdite par PPRN approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisations, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et 300 000 euros. Dans le cas d'une construction d'une surface de plancher, l'amende peut s'élever à 6 000 euros par m² de surface démolie ou rendue inutilisable. En cas de récidive, une peine d'emprisonnement de six mois pourra être prononcée en plus de l'amende

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

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

Ainsi, il est par exemple possible de refuser de délivrer un permis de construire portant sur un terrain ayant connu des avalanches successives même si celui-ci n'est pas concerné par le zonage du PPRN (Conseil d'Etat, 23 octobre 1987, Commune de Clavans, n°54632).

De plus, le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels qui engage la responsabilité de l'Etat auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité (Conseil d'Etat, 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère et autres, n°96272, 99725).

Les dispositions du PPRN priment même sur le droit de reconstruire à l'identique prévu par l'article L.111-15 du code de l'urbanisme (Conseil d'Etat, 17 décembre 2008, Falcoz, n°305409).

LES RESPONSABILITES

Les collectivités publiques ont l'obligation de tenir compte du risque dans les documents et autorisations d'urbanisme. Le maire accordant un permis de construire ou ne le soumettant pas à des prescriptions spéciales dans une zone à risque dont il avait connaissance commet une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique (CE, 2 oct. 2002 Min. Équip. c/ M. et Mme G).

- **Responsabilité administrative de la commune**

Si une commune a commis une faute ayant entraîné un dommage, sa responsabilité pourra être engagée par les victimes auprès des juridictions administratives.

C'est notamment le cas des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent.

Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence.

Il en est de même lorsque l'Etat s'est substitué au maire (dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi) pour mettre en œuvre des mesures de police (articles L.2216-1 et L.2216-2 du code général des collectivités territoriales).

A noter

En cas de danger pour la sécurité publique, le maire est tenu de faire pleinement usage de son pouvoir de police administrative (articles L.2212-2 et L.2212-4 du code général des collectivités territoriales).

Par exemple, une commune a déjà vu sa responsabilité engagée en laissant fonctionner une télécabine permettant l'accès à une piste de ski fermée sur laquelle décèderont 7 personnes (Conseil d'Etat, 10 juillet 1981, Commune de Bagnères-de-Bigorre et autre, nos16619, 16620, 16621, 16622, 16480, 16481, 16482, 16483)

En guise d'illustrations, ont déjà été jugés comme fautifs :

- Le fait, au cours de la révision du document d'urbanisme, de classer indûment une zone soumise à des risques d'avalanche comme étant constructible (Conseil d'Etat, 22 octobre 2010, n°326949) ;
- Le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engageant la responsabilité de l'Etat auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de sa responsabilité au titre des pouvoirs de

police de la sécurité; (Conseil d'Etat, 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère et autres, n°96272, 99725).

- L'illégalité d'une autorisation de lotir dans une zone à risque engage la responsabilité pour faute simple de l'autorité qui l'a délivrée (CAA Lyon, 9 déc. 1992, n° 91LY00327 et 92LY00173, Épx G. et Cie La Concorde).

Au contraire, il a été jugé, même si la décision est ancienne, que l'absence de délimitation d'une zone de risque ne constitue pas une faute susceptible d'entraîner la responsabilité de l'autorité compétente dès lors qu'au moment de la délivrance du permis, il n'y avait pas lieu, eu égard aux informations possédées – l'absence d'avalanche depuis plus de 60 ans dans le périmètre considéré – d'engager une telle procédure (Conseil d'Etat, 16 juin 1989, n°59616).

• **Responsabilité pénale du maire**

Les infractions potentielles incluent les blessures involontaires (article 222-19 code pénal), l'omission de porter secours à autrui (article 223-7 du code pénal) ou encore l'homicide involontaire (article 221-6 code pénal).

Les élus voient leur responsabilité recherchée en matière d'avalanches. Lorsque l'élu n'a pas fermé les pistes alors que les conditions météorologiques laissaient craindre un tel risque, le maire engage sa responsabilité pénale.

Exemples de condamnations :

- Cour de cassation, chambre criminelle, 15 octobre 2002, n°01-88.275.

- Cour de Cassation, chambre criminelle, 14 mars 2000, n°99-82.871: Les élus locaux ne peuvent toutefois être condamnés que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie (article L.2123-34 du code général des collectivités territoriales).

- CAA Lyon, 26 septembre 1995, n° 94LY00409 : légalité du refus du permis de construire sur une zone soumise à risque naturel : « Pour rejeter une demande de permis de construire, un maire ne s'est pas borné en l'espèce, à reprendre l'avis émis par le service départemental de restauration des terrains de montagne se limitant à faire état, sans autres précisions, d'un risque important de chute de pierre. Il a au contraire sollicité des informations complémentaires qui lui ont été données dans un avis circonstancié. Il a donc exercé son pouvoir d'appréciation et n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence. Les projets de constructions relatives à des terrains soumis à un risque naturel, comme, en l'espèce, un risque important d'éboulement, peuvent faire l'objet d'un refus de permis de construire. En l'espèce, la situation au pied d'une falaise, au débouché d'un couloir d'éboulement, justifie le refus d'un permis de construire qui n'a fait l'objet, de la part de la mairie, d'aucune erreur de fait ou d'erreur d'appréciation ».

- Le tribunal correctionnel de Bonneville a condamné à trois mois de prison avec sursis le maire de Chamonix, Michel Charlet, qui était poursuivi pour "homicides et blessures involontaires" après la mort de douze personnes dans l'avalanche de Montroc, en février 1999 : TGI Bonneville, Montroc.

- **Résumé par un tableau simplifié des rôles et des responsabilités**

L'Etat (Préfet et services déconcentrés)

- Elaboration et transmission du DDRM ;
- Etablissement des cartographies et porter à connaissance ;
- Elaboration du PPR avec définition des zones et de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- Exemple de responsabilité administrative de l'Etat pour sous-estimation d'un risque : Conseil d'État, 31 mai 2021, 434733
- L'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.
- Pouvoir de police : en cas de situation dépassant les capacités du maire ou en cas de carence du maire, le préfet peut exercer à sa place l'autorité de police.
- En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental.

Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)

- Elaboration du PCIS. La procédure d'élaboration et de révision est mise en œuvre par le président de l'EPCI mais le PICS est arrêté par co-décision : il fait ainsi l'objet d'un arrêté pris par le président de l'intercommunalité et d'un arrêté pris par chacun des maires des communes concernées ;
- Elaboration d'un document d'urbanisme qui prend en compte le risque en fonction de la détention de la compétence ;
- Les EPCI dont le périmètre d'intervention est couvert en tout ou partie par un PPRN sont associés à l'élaboration du PPR ;
- Les EPCI peuvent déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

Commune

- Elaboration du DICRIM ; sa révision ne doit pas excéder 5 ans. Il doit s'accompagner d'actions de communication pour faire connaître son contenu (notamment, les mesures de sauvegarde).
 - Elaboration du PCS avec obligation d'exercice tous les cinq ans ;
 - Elaboration d'un document d'urbanisme qui prend en compte le risque ;
 - Mise en œuvre au moins une fois tous les deux ans d'actions visant à faire connaître à la population les risques majeurs.
 - Instruire l'autorisation d'urbanisme au regard des documents d'urbanisme, des servitudes d'utilités publiques mais également au regard de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme ;
 - Pouvoirs de police et responsabilité administrative : Le maire est investi de pouvoirs de police sur le territoire de la commune et doit prévenir par des précautions convenables [...] les accidents et les fléaux calamiteux. Il ne peut pas s'en dessaisir. Le but des mesures de police est le maintien de l'ordre public : sécurité publique, salubrité publique, tranquillité publique et dignité de la personne humaine.
 - Exemple de responsabilité administrative de la Commune :
 - Le fait, au cours de la révision du document d'urbanisme, de classer indûment une zone soumise à des risques d'avalanche comme étant constructible (Conseil d'Etat, 22 octobre 2010, n°326949) ;
 - Le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engageant la responsabilité de l'Etat auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de sa responsabilité au titre des pouvoirs de police administrative (Conseil d'Etat, 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère et autres, n°96272, 99725).
 - L'illégalité d'une autorisation de lotir dans une zone à risque engage la responsabilité pour faute simple de l'autorité qui l'a délivrée (CAA Lyon, 9 déc. 1992, n° 91LY00327 et 92LY00173, Époux G. et Cie La Concorde).
 - Le juge examinera la conduite de la commune avant et pendant la crise pour apprécier les erreurs commises et condamner d'éventuelles fautes.
 - L'absence d'adoption d'un PPRa n'exonère pas pour autant la commune de sa responsabilité du fait des obligations en matière de police administrative
 - Les communes peuvent déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.
- Suppression de l'obligation d'affichage par le maire dans les lieux publics sauf pour certaines catégories de lieu : le maire est obligé d'afficher les consignes de sécurité relatives aux plans particuliers d'intervention dans les locaux et terrains mentionnés au I de l'article R. 125-14.

Maire

- La responsabilité pénale du maire entraînant une amende et éventuellement une peine d'emprisonnement peut être retenue pour des faits survenus à l'occasion de l'exercice de son mandat notamment lorsque qu'il a violé une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ;

- Les infractions potentielles incluent les blessures involontaires (article 222-19 code pénal), l'omission de porter secours à autrui (article 223-7 du code pénal) ou encore l'homicide involontaire (article 221-6 code pénal).

- Il peut s'agir d'actes intentionnels commis dans le cadre de ses fonctions ou non intentionnels, en particulier dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police.

- Exemple de responsabilité pénale du Maire :

- Cour de cassation, chambre criminelle, 15 octobre 2002, n°01-88.275
- Cour de Cassation, chambre criminelle, 14 mars 2000, n°99-82.871 Les élus locaux ne peuvent toutefois être condamnés que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie (article L.2123-34 du code général des collectivités territoriales)

Citoyens

- Information acquéreur locataire par l'intermédiaire de l'état des risques dès l'annonce ;
- Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires. (L.721-1 du Code de la Sécurité intérieure)
- Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (Art 121-3 du Code Pénal)

LISTE DES ACRONYMES

EPCI : ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
OAP : OPERATION D'AMENAGEMENT PROGRAMMEE
PLU : PLAN LOCAL D'URBANISME
PLUI : PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL
PPA : PROJET PARTENARIAL D'AMENAGEMENT
PPRN : PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS
PPRNP : PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES
PPRA : PLAN DE PREVENTION DES RISQUES AVALANCHES
PCS : PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE
PICS : PLAN INTERCOMMUNAL DE SAUVARGARDE
SCOT : SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE
TIM: TRANSMISSION D'INFORMATIONS AU MAIRE
DDRM : DOSSIER DEPARTEMENTAL DES RISQUES MAJEURS
DICRIM : DOCUMENT D'INFORMATION COMMUNAL SUR LES RISQUES MAJEURS
CE : CONSEIL D'ETAT
CAA : COUR D'APPEL ADMINISTRATIVE
TA : TRIBUNAL ADMINISTRATIF

SITES RESSOURCES

LEGIFRANCE : WWW.LEGIFRANCE.GOUV.FR/
GEORISQUES: [HTTPS://WWW.GEORISQUES.GOUV.FR/](https://WWW.GEORISQUES.GOUV.FR/)

PERSONNES ET STRUCTURES RESSOURCES



GHISLAINE VERRHIEST-LEBLANC,
DIRECTRICE GENERALE

WWW.AFPNT.ORG



JEAN-CLAUDE BOURDAIS,
PRESIDENT
jc.bourdais@spf-paris.com

WWW.AIRAP.ASSO



JOHANNA LEPLANOIS,
AVOCAT ASSOCIE
jleplanois@dlga.fr

WWW.DLGA.FR

REDACTION ET CONCEPTION

JOHANNA LEPLANOIS, AVOCAT ASSOCIE, jleplanois@dlga.fr