

>> **PLU ET RISQUES**

François Priet, professeur à l'Université d'Orléans

Fiche 1

PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

La question de la prise en compte des risques par le plan local d'urbanisme (PLU) appelle un certain nombre d'explicitations préliminaires.

Il convient d'abord en effet de déterminer les types de risque pris en compte par le droit de l'urbanisme, et ceux qui le sont en particulier par la procédure de PLU.

Il importe en second lieu de s'interroger sur la position qu'occupe le droit de l'urbanisme au regard de la prévention des risques. Le droit de l'urbanisme n'a ni antériorité, ni monopole ; bien au contraire, c'est le droit de l'environnement qui joue le rôle de « législation dirigeante », le droit de l'urbanisme ne jouant qu'un rôle suiveur, même si, assurément, le législateur n'a cessé de renforcer les liens entre les deux législations.

1. Nature des risques pris en compte

1.1 La notion de risque revient à de nombreuses reprises au sein du code de l'urbanisme. Aucune définition n'en est donnée, ce qui s'explique assez logiquement compte tenu de l'hétérogénéité des types de risques évoqués. Le code fait en effet référence principalement aux risques naturels et technologiques, mais également au risque d'exposition au plomb (art. R. 123-13), au risque de nuisance (art. L. 123-13, L. 123-19), au risque de pollution (art. R. 111-11), au risque en matière de sécurité publique (art. L. 111-3-1), au risque minier (art. R. 462-7), au risque sanitaire (art. R. 111-42), au risque de liquéfaction (art. A. 462-4), et même au risque économique ou financier (art. R. 300-4, L. 480-4-1).

En vérité seuls les risques ayant une incidence territoriale sont susceptibles d'être concernés par les servitudes d'urbanisme fixées en application des PLU. Il en est ainsi parce que la réalisation de ces risques est susceptible d'avoir des conséquences directes sur l'occupation de l'espace, soit que la survenance de l'aléa affecte l'intégrité des personnes et des biens, soit que certains modes d'occupation de l'espace contribuent à aggraver les conséquences du risque¹. Il s'agit des risques qu'on a pu qualifier de « risques environnementaux »², c'est-à-dire les risques constitués soit par des événements naturels (risques atmosphériques : avalanches, cyclones, tempêtes, sécheresse ; géologiques : mouvements de terrains, risques sismiques ou volcaniques ; hydrologiques : inondations), soit par des installations industrielles ou agricoles, en activité ou à

¹ En matière de risques liés aux inondations, l'actualité récente a montré que l'artificialisation des sols, faute d'un encadrement suffisant, a pu jouer un rôle aggravant dans l'intensité des dommages aux personnes et aux biens.

² Voir C. Cans, Risques environnementaux, *Droit de l'aménagement*, éd. Dalloz-Le Moniteur, fasc. VII.1700-1.

l'arrêt, y compris les installations nucléaires de base. À ces types de risque peuvent être ajoutés les risques miniers *lato sensu*, c'est-à-dire ceux susceptibles d'être provoqués par les anciennes exploitations minières, et ceux qui sont liés à l'existence de cavités souterraines et de marnières³. Dans toutes ces hypothèses, il existe un lien étroit entre le risque et l'espace qu'il est susceptible d'affecter.

A *contrario*, les risques touchant directement la santé humaine (produits dangereux tels que l'amiante, produits radiologiques, risques liés aux OGM, pollution de l'air, risques hospitaliers...) ne sont pas concernés. Seul le risque d'exposition au plomb est dans une situation particulière, car il peut être juridiquement appréhendé d'une double façon. Le risque lié au plomb peut tout d'abord être lié à l'activité d'une ancienne usine. C'est un problème de sol pollué qui peut donc se rattacher aux risques technologiques. Il peut également s'agir d'un risque touchant les conditions d'habitat, et non les conditions d'occupation et d'utilisation du sol que le droit de l'urbanisme a pour objet de réglementer. Dans ce cas, les annexes du PLU doivent indiquer sur un document graphique notamment « *le plan des zones à risque d'exposition au plomb* » (art. R. 123-13 14^o). Mais cette obligation n'a plus qu'un caractère historique depuis que la loi n°2004-806 du 9 août 2004 a généralisé le constat d'exposition au risque de plomb sur l'ensemble du territoire.

1.2 Cette présentation doit toutefois être nuancée sur un point.

La distinction entre les risques « environnementaux » et les autres risques n'est pas parfaitement rigoureuse. Une approche « mixte » de certains risques doit être envisagée dans le cas des risques pour la santé humaine générés par le trafic automobile : l'hypothèse n'est pas dépourvue de toute dimension territoriale, et le droit positif la prend en compte depuis la loi SRU, et encore plus nettement depuis les lois Grenelle 1 du 3 août 2009 et Grenelle 2 du 12 juillet 2010 :

- ainsi l'article L. 110 du code de l'urbanisme, qui s'applique aux trois grandes catégories de document d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale)⁴, fait obligation à l'ensemble des collectivités publiques d'harmoniser leurs décisions en matière d'utilisation de l'espace, notamment afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et de contribuer à la lutte contre le changement climatique ;
- l'article L. 121-1 impose à ces mêmes documents notamment un objectif de « *diminution des obligations de déplacements* », et « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre* », [...] « *des pollutions et nuisances de toute nature* ».

³ Carrières de marne, c'est-à-dire constituées d'un mélange naturel d'argile et de calcaire. Au demeurant, le Conseil d'État a jugé qu'un plan de prévention des risques naturels n'était pas légalement limité au recensement des seuls risques exclusivement naturels, mais qu'il pouvait aussi recenser les marnières : CE 16 juin 2010, M. Amoyal, *BJDU* 6/2010, p. 424, concl. C. Roger-Lacan, obs. C. Landais.

⁴ On remarquera qu'il a fallu attendre la loi ENE du 12 juillet 2010 pour que l'article L. 110 soit déclaré expressément opposable aux PLU (art. 19 I 1^o a). Toutefois cette opposabilité avait déjà été admise par le Conseil d'État statuant au contentieux (CE 21 oct. 1994, Commune de Benwirh, *Rec. CE*, tables, p. 1235).

2. **Importance relative du droit de l'urbanisme en matière de gestion des risques**

La planification urbaine ne s'est intéressée que progressivement et de manière ponctuelle à la question des risques naturels et technologiques, avant que celle-ci ne soit prise en compte de manière globale dans le cadre des documents d'urbanisme, à la suite de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Au titre du droit positif sont concernées les procédures tant de SCOT (voir notamment l'article L. 122-1-4⁵) que de PLU.

Mais quelque importante que soit la prise en compte des risques par le droit de l'urbanisme, et plus particulièrement par les procédures de planification, ce n'est pas ce droit qui pour l'essentiel régit le problème des risques, y compris ceux dotés d'une pertinence territoriale. Le droit de l'environnement a clairement non seulement l'antériorité mais, on peut l'affirmer, la prééminence. C'est en effet le droit de l'environnement qui fixe la quasi-totalité des dispositions applicables, le droit applicable au PLU assurant la traduction spatiale des règles de protection établies en application de la législation de l'environnement. Sont concernées :

- les règles relatives aux installations classées, dont la lointaine origine remonte à 1810 ;
- les servitudes qui peuvent être instituées autour de certaines de ces installations (c. env., art. L. 515-8) ;
- les procédures de planification des risques naturels (art. **L. 562-1** et s.) et technologiques (art. L. 515-15 à L. 515-26). Le régime des risques miniers n'est pas codifié dans le code de l'environnement mais dans le code minier, mais les dispositions du code minier intéressant les plans de prévention des risques miniers renvoient pour l'essentiel aux dispositions du code de l'environnement concernant les plans de prévention des risques naturels (c. minier, art. L. 174-5) ;
- les servitudes susceptibles d'être instituées au titre de l'article L. 211-12 du code de l'environnement, pour « *créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval* ».

De l'ensemble de ces régimes propres au droit de l'environnement, on peut dire à ce stade qu'ils partagent avec le PLU une caractéristique commune : les uns et les autres affectent d'une manière ou d'une autre l'occupation et/ou l'utilisation du sol. Il est donc assez logique que le législateur ménage dans un souci de cohérence une certaine articulation entre toutes ces procédures. Encore faut-il prendre la mesure de l'analogie, dans le domaine des risques, entre le régime du PLU et celui des procédures régies par le code de l'environnement.

⁵ Dans sa rédaction issue de l'article 17 I 2° de la loi ENE du 12 juillet 2010.

3. Comparaisons entre PLU et procédures prévues par le droit de l'environnement

L'examen comparatif du PLU et des procédures en matière de risques régies par le code de l'environnement peut être mené autour de trois thèmes d'approche : les autorités compétentes pour les élaborer ; l'objet des procédures ; les responsabilités encourues.

3.1 Les autorités compétentes

La distribution des compétences entre les différentes collectivités publiques peut être résumée de la manière suivante : à l'État, et plus précisément à son représentant déconcentré dans le département, c'est-à-dire le préfet, la gestion spécialisée des risques et donc des procédures prévues par le code de l'environnement ; aux autorités locales décentralisées (communes et EPCI), la prise en compte du risque au sein des documents de planification urbaine dont elles ont la charge.

Cette répartition des compétences n'est pas en réalité aussi tranchée. En effet :

- dans le cadre de la procédure d'élaboration des PLU, il appartient au préfet de porter à la connaissance des élus toutes informations nécessaires à l'exercice de leur compétence, et notamment les risques affectant le territoire communal ou intercommunal (c. urb., art. L. 121-2 et R. 121-1). C'est bien à dessein que le code de l'urbanisme ne vise ici aucune disposition législative précise. **La modification de la rédaction de l'article L. 121-2 par l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012, appelée à entrer en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013, n'apporte pas sur ce point de changement fondamental. La nouvelle rédaction, plus large, ne fait que renforcer la portée des obligations pesant sur le représentant de l'État lors du porter à connaissance ;**
- si les servitudes susceptibles d'être instituées autour des installations classées et celles qui peuvent l'être dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement relèvent de la compétence de l'État, leur institution peut le cas échéant être demandée par les collectivités territoriales (c. env., art. L. 515-9, al. 1, L. 211-12 I). En outre, dans ces mêmes zones de rétention, le rôle du préfet, lorsque les travaux n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées au titre de la législation de l'urbanisme, consiste uniquement à décider du principe de l'assujettissement de ces travaux à déclaration préalable, le maire restant compétent pour s'opposer aux travaux, dès lors évidemment que la commune est couverte par un PLU⁶.

3.2 L'objet des procédures

Entre la législation « généraliste », qui est celle de l'urbanisme, et la législation spécialisée, qui est celle de l'environnement, il existe une inévitable porosité :

⁶ Il faut toutefois remarquer que lorsque le préfet décide d'assujettir à déclaration préalable des ouvrages susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux, c'est le préfet qui est seul compétent pour s'y opposer ou fixer des prescriptions (c. env., art. L. 211-12 IV, al. 2).

- d'une part parce que le Conseil d'État juge que la procédure de projet d'intérêt général permet d'imposer à une commune de prendre en compte dans son PLU les conséquences liées à une installation à risque : un périmètre de protection autour d'une usine dangereuse soumise à la législation des installations classées peut être qualifié de PIG⁷. De même la prise en compte du risque inondation peut être effectuée par la procédure de PIG⁸. La jurisprudence récente montre également que le PIG peut inversement être utilisé pour permettre l'implantation d'une installation classée, le préfet disposant d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser de qualifier de PIG une telle installation à la demande de l'exploitant⁹. Néanmoins on a pu déjà souligner le caractère discutable du recours au PIG en cas de risque technologique lorsque le PIG prévoit une réglementation de l'occupation du sol¹⁰ : dès lors en effet que cette réglementation est appelée à se transformer en règles fixées par le PLU, le préjudice en résultant ne peut être réparé que dans les conditions fort restrictives de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme. Il serait néanmoins excessif d'invoquer le détournement de procédure, cette situation étant essentiellement la conséquence des textes applicables ;
- d'autre part parce que l'autorité compétente en matière d'installation classée est tenue de respecter le règlement du PLU si celui-ci limite ou s'oppose à l'implantation de ce type d'installation.

3.3 Les responsabilités

La responsabilité en matière de risque peut être envisagée suivant la nature du fait générateur. La responsabilité peut naître de l'institution d'une servitude en matière de protection contre un risque, qui aura pour effet de restreindre voire d'empêcher l'utilisation du sol ou d'un bâtiment. Elle peut également naître en cas de dommage : c'est alors l'absence de servitude qui est susceptible d'être reprochée à l'autorité administrative.

3.3.1 Responsabilité et règles de protection contre les risques

La responsabilité de la commune (ou de l'EPCI) ne peut être engagée qu'au titre de la législation de l'urbanisme, et plus précisément du fait de l'institution d'une servitude d'urbanisme par le PLU. Mais cette responsabilité se heurte à la disposition bien connue de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme. Seule l'atteinte à un droit acquis peut permettre l'indemnisation, à condition que le préjudice soit direct, matériel et certain : la responsabilité communale n'a pour l'instant jamais été admise au titre de la prévention des risques. L'interprétation tout à la fois constructive et neutralisante de cette disposition par la décision « Bitouzet » rendue par le Conseil d'État le 3 juillet 1998 n'a pas permis de reconnaître davantage dans les faits la responsabilité de la puissance publique. Et la Haute assemblée a très rapidement coupé court à toute tentative de contestation de la constitutionnalité de l'article L. 160-5 via la procédure de la question prioritaire de

⁷ CE 3 févr. 1992, Commune de Soulom, *Rec. CE*, p. 52.

⁸ TA Orléans 9 juill. 1998, Association de défense des communes riveraines de la Loire, *AFDUH* 1999, n°205, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebret on.

⁹ CE 7 févr. 2007, Société Sagace, *BJDU* 3/2007, p. 166, concl. Y. Aguila, note S. Hercé.

¹⁰ Dans l'affaire « Commune de Soulom », la zone de protection autour de l'installation classée et valant PIG prévoyait l'interdiction de toute nouvelle construction à usage soit d'habitation individuelle ou collective, soit d'ERP dans un périmètre de 700 mètres.

constitutionnalité : elle considère que la question de la conformité à la Constitution de cet article ne présente pas de caractère sérieux, en s'appuyant sur les mêmes motifs qui ont conduit le Conseil d'État dans l'arrêt « Bitouzet » à admettre la compatibilité de l'article L. 160-5 avec la Convention européenne des droits de l'homme¹¹ : « l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, qui ne pose pas un principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme mais l'assortit expressément de deux exceptions touchant aux droits acquis par les propriétaires et à la modification de l'état antérieur des lieux et qui ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État statuant au contentieux dans sa décision du 3 juillet 1998 n° 1 58592, de faire obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, n'a, par conséquent, pour effet ni de priver le propriétaire, dont le bien serait frappé d'une telle servitude, de la propriété de son bien, ni de porter à cette propriété une atteinte d'une gravité telle que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés, ni d'exclure tout droit à réparation du préjudice résultant d'une telle servitude »¹².

Incontestablement, le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme a été verrouillé par le Conseil d'État, de manière quasi définitive serait-on tenté de dire, sauf à ce que la Cour européenne des droits de l'homme l'invalide dans un avenir plus ou moins proche. La restriction de l'utilisation du sol par le PLU qui serait motivée par l'existence d'un risque ne paraît pas pouvoir être indemnisée dès lors que l'absence de caractère spécial du préjudice fera souvent obstacle aux possibilités d'indemnisation¹³.

Les perspectives d'indemnisation ouvertes par le droit de l'environnement sont un peu plus encourageantes. Dans certains cas, la loi fixe les conditions d'indemnisation. L'institution d'une servitude au titre de l'article L. 515-8 (autour des installations classées type « Seveso II ») ouvre droit à indemnité, à la charge de l'exploitant, s'il en résulte un préjudice direct, matériel et certain (art. L. 515-11). Il en est de même pour les servitudes créées en application de l'article L. 211-12 pour lutter contre les risques d'inondation, mais c'est la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude (l'État ou une collectivité territoriale) qui doit en supporter les conséquences indemnitaires (art. L. 211-12 VIII).

Quant aux PPR et aux PPRT, ils posent des problèmes spécifiques.

Le silence de la loi concernant les PPR a été interprété par le Conseil d'État comme signifiant que le législateur avait entendu exclure toute indemnisation, sauf dans l'hypothèse où le propriétaire supporterait une charge spéciale et

¹¹ CE 16 juill. 2010, SCI La Saulaie, *BJDU* 6/2010, p. 460, concl. J. Boucher. Dans ses conclusions, ce dernier rappelle que le caractère sérieux de la QPC peut s'apprécier non pas seulement au regard du texte législatif « brut », mais du texte législatif tel qu'il a été interprété précédemment par le juge. Si ce raisonnement est parfaitement admissible, il conduit en l'espèce le Conseil d'État à dénier le caractère sérieux de la question de constitutionnalité posée par le texte par le détour d'une norme internationale.

¹² CE 16 juill. 2010, SCI La Saulaie, préc.

¹³ Voir les remarques de P. Subra de Bieusses, Du bien-fondé de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz 2009, p. 746-750.

exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, reprenant ainsi le considérant de la jurisprudence « Bitouzet »¹⁴. Le cas des PPRT est sans doute le plus complexe. Comme on l'a vu plus haut, le PPRT peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels sont prévues des mesures foncières (délaissement, expropriation). Le financement des acquisitions est original puisqu'il est obligatoirement partagé entre l'État, les exploitants des installations et les collectivités territoriales, selon des proportions **qui sont en principe laissées à la discrétion des parties**¹⁵. Dans une circulaire du 3 mai 2007, l'État avait tenu à indiquer qu'il participerait au financement des mesures foncières à concurrence d'un plafond variable (jusqu'à 40 %), qui devrait être déterminé pour chaque PPRT en fonction de deux critères portant l'un sur le coût du PPRT par rapport aux moyens des collectivités, et l'autre sur l'importance stratégique, aux yeux de l'État, des installations classées faisant l'objet du PPRT¹⁶. **Mais le législateur est par la suite intervenu pour régler directement le problème lorsque la convention n'est pas signée dans un délai de douze mois après l'approbation du plan, en fixant la part respective des collectivités publiques et des exploitants selon que le coût des mesures est inférieur ou égal, ou supérieur, à trente millions d'euros (c. env., art. L. 515-19, rédaction de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011)**. En dehors du cas des mesures foncières, les mesures purement réglementaires qui peuvent être établies par un PPRT ne font l'objet d'aucune disposition particulière de la part du législateur quant à leur indemnisation éventuelle.

3.3.2 Responsabilité en cas de dommage

- Au titre des compétences que la commune exerce en matière de planification urbaine, une faute – simple – pourrait être reconnue dans le fait pour un PLU de classer comme constructible un terrain affecté par un risque¹⁷. L'appel en garantie de la commune dirigé contre l'État qui n'aurait pas suffisamment informé la collectivité est tout à fait envisageable, même si l'État n'a jamais été condamné à ce titre¹⁸.

Doit être également mentionnée la responsabilité que pourrait supporter une commune au titre de son pouvoir de police générale qui lui est conféré par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, et ce nonobstant l'existence d'une police spéciale de l'urbanisme, relevant également de la commune, et d'une police spéciale en matière de risques, relevant de l'État. Selon l'article L. 2212-2 en effet, « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend*

¹⁴ CE sect. 29 déc. 2004, Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, *BJDU* 3/2005, p. 180, concl. F. Séners.

¹⁵ J. Girard, Le financement des mesures foncières prescrites par les plans de prévention des risques technologiques, *Dr. env.* sept. 2008, n°161, p. 11.

¹⁶ Circ. (écologie) 3 mai 2007 relative aux modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT, § 3.

¹⁷ Voir par analogie, CAA Lyon 21 mai 1991, SARL Société d'ingénierie immobilière Sud, *Rec. CE*, tables, p. 1183.

¹⁸ Cf. CAA Lyon 29 juin 2010, Min. de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, req. n°07LY02063 : absence de faute de l'État en raison de l'imprudence de la commune qui avait engagé les travaux de viabilisation d'un vaste projet de lotissement communal dans un secteur qui, s'il n'était pas classé en zone inondable par le plan d'exposition aux risques d'inondation, était signalé comme comportant un risque d'inondation.

notamment : 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels [...] ». Si large soit-elle, cette habilitation législative ne permet pas à l'autorité de police de s'affranchir en particulier du respect du droit de propriété : un maire ne saurait interdire de manière permanente et définitive l'occupation d'un logement en raison de la situation de ce dernier dans une zone soumise à un risque d'inondation¹⁹. *A fortiori* une disposition d'un PLU ayant le même objet serait illégale.

- La pluralité des fonctions de l'État en matière de risques conduit à une diversité des titres de responsabilité.

Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, le représentant de l'État doit, on l'a vu, porter à la connaissance de la commune ou du groupement de communes un certain nombre d'informations, dont celles relatives à l'existence de risques. L'exercice défectueux de ce « porter à connaissance » est susceptible d'engager la responsabilité de l'État vis-à-vis de la commune qui aurait été condamnée à indemniser la victime, vraisemblablement sur le terrain de la faute simple²⁰.

La responsabilité de l'État est également envisageable pour ne pas avoir adopté un document de planification en matière de risques. Antérieurement à la création des différentes procédures de planification par le législateur, le juge administratif avait engagé la responsabilité de l'État en l'absence de délimitation de terrains concernés par un risque sur le fondement d'une disposition aujourd'hui abrogée du code de l'urbanisme²¹. Toutefois la condition fondamentale de cette responsabilité, rappelée à de maintes reprises par la jurisprudence, était que l'administration devait avoir eu connaissance du risque²². À l'heure actuelle il n'existe aucun cas où la responsabilité de l'État aurait été engagée pour ne pas avoir délimité une zone de risque naturel ou technologique. En outre, au-delà de la carence pure et simple, il a pu arriver que *la lenteur* à établir un document de planification en matière de risques ait été de nature à entraîner la responsabilité de la puissance publique, compte tenu des circonstances de l'espèce²³. La responsabilité de l'État pourrait sans doute être plus facilement engagée dans l'hypothèse où, alors qu'un PPR est en cours d'élaboration, le préfet n'aurait pas fait une application anticipée de certaines des dispositions du plan, ainsi que l'article L. 562-2 du code de l'environnement l'autorise à le faire en cas d'urgence.

¹⁹ CE 21 oct. 2009, Mme Roger, *AJDA* 2009, p. 1975, obs. S. Brondel.

²⁰ CE 21 juin 2000, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c. Commune de Roquebrune-Cap-Martin, *Rec. CE*, p. 236 ; *RD publ.* 2000, p. 1257, concl. L. Touvet. Cet arrêt est le seul qui ait été rendu sur cet aspect de la responsabilité de l'État, et il n'aborde pas la question du degré exigé de la faute.

²¹ Il s'agissait de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme. Voir en ce sens l'arrêt de principe, CE 27 juill. 1979, Blanc, *Rec. CE*, p. 352.

²² CE 13 mars 1989, Bousquet, *Rec. CE*, p. 88.

²³ CAA Marseille 7 févr. 2008, M. et Mme Pierre X., req. n°05MA1729 ; *Environnement* 10/2008, p. 67, obs. J.-M. Février.

L'étendue de cette responsabilité tient nécessairement compte du rôle joué par la victime, dont la faute consisterait à s'établir dans une zone soumise à un risque qu'elle ne pouvait ignorer. La responsabilité de l'État peut enfin être engagée à l'égard des tiers en matière d'installation classée, soit que l'arrêté d'autorisation ne permette pas de prendre suffisamment en compte les intérêts protégés par l'article L. 511-1, soit que le préfet n'ait pas exercé son pouvoir de police au regard du fonctionnement d'une installation. La responsabilité est engagée semble-t-il sur le fondement de la faute lourde²⁴. En tout état de cause, la délivrance d'une autorisation, accordée « *sous réserve des droits des tiers* » (c. env., art. L. 514-19) ne fait pas obstacle à l'éventuelle mise en jeu de la responsabilité civile de l'exploitant, dès lors que la victime ne s'est pas établie après l'autorisation de l'installation classée (CCH, art. L. 112-16).

²⁴ CAA Bordeaux 21 mai 2002, M. Gandon, req. n°98BX00205 et n°98BX00334.