

N°1600381

Préfet de l'Allier

Rapporteur : Mme Jaffré

Audience du 28 juin 2016

Conclusions

Ph CHACOT

Le maire de Moulins a accordé un permis de construire le 16 septembre 2015 à la société « Entreprendre pour humaniser la dépendance », en vue de la construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) rue des Crinolines dans le quartier de la Madeleine, qui est situé à l'ouest de la rivière Allier.

Le préfet de l'Allier a demandé par recours gracieux au maire de Moulins de retirer l'arrêté de permis de construire qu'il considère illégal au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Le maire de Moulins a répondu le 31 décembre 2015 qu'il estimait que le permis de construire avait été délivré dans le respect du plan de prévention des risques inondations.

C'est la raison pour laquelle le préfet de l'Allier vous en demande l'annulation par ce déféré qui ne pose aucune difficulté en termes de recevabilité.

Au soutien de ce déféré, le préfet reprend les arguments invoqués devant le maire de Moulins.

Il soutient que :

- le projet comporte un risque de mise en danger d'une population vulnérable et aurait dû faire l'objet d'un refus de délivrance du permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- si le projet se situe en zone d'aléa faible de l'actuel Plan de Prévention des Risques inondation (PPRi), les études les plus récentes effectuées, qui prennent en compte le principe de transparence des digues, le placent désormais en zone d'aléa fort ;
- enfin, le préfet rappelle que les dispositions de l'article 12b-1.7 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de Loire Bretagne 2010/2015, applicable à la date du permis litigieux, et à la disposition 2-8 du plan de gestion du risque inondation adopté postérieurement au permis litigieux, interdisent les implantations les plus sensibles.

Dans le cadre de vos pouvoirs d'instruction vous avez demandé aux parties de vous communiquer un certain nombre d'éléments afin de pouvoir exercer votre contrôle en toute connaissance de cause, ainsi que vous y autorise la jurisprudence.

CAA Nantes, 24 juillet 2007. Sté Situb. B.J.D.U. 1997 p.430

Le préfet vous a communiqué les études récentes sur lesquelles s'appuie son référé et le maire de la commune de Moulins vous a transmis copie du dossier de demande de permis de construire et des extraits du PPRi.

C'est la raison pour laquelle cette affaire, qui avait été initialement audiencée fin juin 2016 a été repoussée à aujourd'hui.

Nous signalons, pour finir cette présentation, que le permis de construire a été suspendu par ordonnance du juge des référés du 16 mars 2016.

Nous estimons que l'unique moyen invoqué par le préfet de l'Allier, tiré de l'erreur manifeste d'appréciation commise au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, doit conduire à l'annulation du permis de construire.

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme prévoit 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* ».

Dans cette affaire, c'est en raison du risque d'inondation que le préfet de l'Allier considère que le permis est illégal. Il fait valoir que, par rapport au PPRi approuvé et révisé en 2009, le risque doit être revu à la hausse au regard des dernières études qui ont été réalisées dans la perspective de révision du plan.

Pour la commune au contraire, le permis de construire litigieux respecte parfaitement le PPRi approuvé et le maire de Moulins ne partage pas l'analyse de l'Etat sur la doctrine de transparence des digues.

Comme vous le savez, les dispositions de cet article sont dites d'ordre public c'est à dire qu'elles s'appliquent même si la commune, comme c'est le cas en l'espèce, dispose d'un plan local d'urbanisme approuvé.

CE, 11 avril 1986. Seigneurie. Lebon T. p.762

Par ailleurs, les risques mentionnés à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme peuvent être invoqués pour refuser un permis de construire alors même que la parcelle objet du permis de construire est classée en zone constructible.

Même arrêt Seigneurie.

De même, seul un risque important, pour la sécurité ou la salubrité, peut être invoqué pour refuser une autorisation d'urbanisme.

CAA Bordeaux, 12 juil.1997. Commune de Port la Nouvelle. Req. n° 95BX00850

A contrario, un risque minime ne peut pas fonder un refus de permis de construire.

CE, 13 juil. 2012. Assoc Engoulevent. Req n° 345970

La jurisprudence a également considéré qu'un maire ne commettait pas d'erreur de droit, en prenant en compte l'ensemble des informations portées à sa connaissance pour refuser un permis de construire en se fondant sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

CAA Lyon, 15 oct. 2013. SCI La Papeete. Req n° 13LY00818

CAA Bordeaux, 4 fév. 2016. Préfète de la Charente maritime. Req n° 14BX00525

Enfin, nous rappelons que s'agissant d'une décision d'octroi d'un permis de construire, vous exercez un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

CE, 30 oct. 1987. Asso. pour la sauvegarde du littoral des communes de Crach, Saint Philibert Locmariaquer. Req. n° 61098

En l'espèce la parcelle objet du permis de construire qui est cadastrée BM n° 191 rue des Crinolines est située en zone constructible du plan local d'urbanisme de la ville de Moulins.

L'ensemble de ce secteur est classé dans le PPRi en zone 3, c'est à dire en zone d'aléa faible, à l'arrière des digues dites de Brésolles et de la Brasserie.

Le PPRi de la commune de Moulins identifie trois zones soumis au risque inondation classées de 1 à 3 selon un risque décroissant, sur la base des données de la crue dite centennale soit (3900 m³/s)

La zone 1 est une zone dite d'aléa fort dans laquelle la hauteur d'eau est supérieure à 2 mètres avec une vitesse d'écoulement supérieure à 2m/sec. Toutes les constructions y sont interdites.

La zone 2 est une zone d'aléa moyen dans laquelle soit la vitesse soit la hauteur d'eau est importante. Dans cette zone c'est la hauteur d'eau qui est préjudiciable. De plus, les temps de submersion sont importants.

La zone 3 enfin est une zone d'aléa faible pour laquelle la hauteur d'eau est inférieure à 50 cm et où la vitesse d'écoulement de l'eau est négligeable. Les constructions y sont autorisées.

Le maire de Moulins fait donc valoir que le permis de construire est parfaitement légal au vu à la fois du plan local d'urbanisme et du PPRi, puisque le terrain se trouve en zone d'aléa faible où les constructions sont autorisées et que le permis a été accordé au vu des engagements pris par le pétitionnaire.

Le dossier de demande de permis de construire prévoit en effet une hauteur du 1^{er} plancher à la cote 210,20 NGF ce qui correspond à la cote retenue pour le quartier de la Madeleine en rive gauche de l'Allier, par référence à la crue centennale de 1886.

Toute la question juridique et de fait posée par ce dossier est en réalité liée à la prise en compte des nouvelles études dont fait état le préfet de l'Allier.

Le préfet vous indique que ces études récentes, qui ont été réalisées en vue de la révision du PPRi, modifient la donne car désormais, l'ensemble du quartier situé à l'ouest de l'Allier où se situe le projet, se trouve désormais en zone d'aléa fort.

Selon l'étude réalisée par le cabinet Hydratec, la nouvelle cote à retenir pour ce secteur sera de 211,45 m NGF, soit une hauteur d'eau supérieure de 1,20 mètre par rapport au PPRi en vigueur.

Le préfet vous indique, sans être contredit, que le résultat de ces études a été porté à la connaissance du maire de Moulins en juin 2015, soit plusieurs semaines avant que le maire n'accorde le permis de construire litigieux.

En refusant de prendre en compte des nouvelles informations le maire a, selon nous, commis une double erreur manifeste d'appréciation. Une première erreur liée au fait qu'il n'a pas souhaité prendre en compte les derniers éléments d'information à sa disposition et une autre erreur liée aux caractéristiques du projet lui-même.

a) Prise en compte de tous les éléments d'information.

Au vu de la décision contestée vous pourrez considérer que le maire a bien eu connaissance de ces éléments mais qu'il a « passé outre », en estimant qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte la doctrine de l'Etat en matière de transparence des digues.

Ce faisant, le maire de Moulins a commis une première erreur manifeste d'appréciation.

Il a en effet été jugé que le maire, pour accorder ou refuser un permis de construire, pouvait prendre en compte l'ensemble des risques d'atteinte à la sécurité publique effectivement constatés à la date à laquelle il prend sa décision et ce alors même que ces risques ne seraient pas encore retranscrits et pris en compte dans le PPRi.

Le maire peut ainsi notamment prendre en considération les documents préparatoires à l'élaboration d'un PPR et notamment les cartes d'aléas, quand bien le plan ne serait pas encore adopté et donc pas encore opposable.

CAA Bordeaux, 12 juin 2012. Sarl Socim. Req n° 11BX04877

CAA Bordeaux, 4 fev. 2016. Préfète de la Charente maritime req. n° 14BX00525

Cette jurisprudence peut bien évidemment être transposée dans l'affaire qui nous intéresse ici alors que les études pouvant être prises en compte sont réalisées dans le cadre de la révision du PPRi.

Enfin, un arrêt récent du Conseil d'Etat nous semble répondre à l'argument du maire de Moulins qui a refusé de prendre en compte la théorie de la transparence des digues.

Il s'agit de l'arrêt du CE, du 6 avril 2016. Min.de l'écologie n° 386000. A.J.D.A. 25 juillet 2016.

Dans cet arrêt la Haute juridiction juge que « *lorsque des terrains sont situés derrière un ouvrage de protection, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte non seulement la protection qu'un tel ouvrage est susceptible d'apporter, eu égard à ses caractéristiques et aux garanties données par son entretien, mais aussi le risque spécifique que la présence même de l'ouvrage est susceptible de créer, en cas de sinistre d'une ampleur supérieure à celle pour laquelle il a été dimensionné ou en cas de rupture dans la mesure ou la survenance de tels accidents n'est pas dénuée de toute probabilité.* »

Cette théorie de la transparence des digues, qui a certes été réactivée depuis la catastrophe Xynthia par les services de l'Etat, consiste à considérer que l'existence d'un ouvrage tel qu'une digue ne peut pas conduire à estimer que les zones protégées par l'ouvrage ne sont plus soumises à aucun risque et que le risque aurait donc disparu.

Une zone inondable, protégée par une digue, est certes protégée, mais elle n'en reste pas moins une zone inondable. La digue peut rompre en cas de crue et la protection apparente que procurait l'ouvrage disparaît en même temps qu'il se rompt.

Or, en l'espèce selon l'étude de dangers réalisée par Antéa group en 2015, le risque de rupture des digues de Bressolles et de la Brasserie sont non négligeables et ce à partir d'une crue cinquantennale (soit 2500 m³/s correspondant à la crue de 1943)

Par ailleurs, à partir d'un débit de 3900 m³, correspondant à la crue centennale, l'étude permet de constater (en pages 207 et 208) que pour la digue de Bressolles, la probabilité de rupture est de 63% à 89% en 11 points du profil de la digue et de 30% en 9 points supplémentaires.

Comme l'indique le préfet, le risque de rupture de la digue est loin d'être négligeable et il doit donc être pris en considération.

Alors que les crues de l'Allier sont assez lentes, en cas de rupture de cette digue, la propagation de l'eau serait très rapide (de l'ordre d'un mètre/seconde) et une grande partie du quartier de La Madeleine et notamment la parcelle où se situe le projet serait rapidement submergée par une hauteur d'eau importante (plus d'un mètre).

Le temps disponible pour la mise en sécurité des habitants de cette zone serait donc extrêmement court.

Or selon l'étude réalisée en fin d'année 2014, la population déjà concernée est de 2815 personnes dont 230 personnes vulnérables pour lesquelles l'étude estime le « risque intolérable ».

Nous vous invitons donc à retenir l'erreur manifeste d'appréciation commise par le maire de Moulins, pourtant ancien ministre du logement, qui a refusé de prendre en compte les informations récentes sur les risques mises à sa disposition dans le cadre de la révision du PPRi.

Nous vous suggérons également à l'occasion de votre jugement de faire une avancée jurisprudentielle.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la jurisprudence juge qu'un maire peut prendre en considération les éléments de faits dont il a connaissance afin d'évaluer les risques en matière de sécurité lorsqu'il se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme et ce même si ces éléments ne sont pas encore retranscrits dans le plan local d'urbanisme ou le Plan de prévention des risques.

Nous vous suggérons de juger que désormais dès lors que des risques d'atteinte à la sécurité publique sont en jeu, le maire n'a pas la faculté de prendre ces éléments en considération, mais « doit » les prendre en considération.

Cette évolution nous semble inévitable eu égard à la pénalisation croissante de l'action des autorités locales, le maire pouvant voir sa responsabilité pénale recherchée en cas de mise en danger de la vie d'autrui ainsi que l'a illustré la récente condamnation du maire de la Faute sur mer.

b) Erreur liée aux caractéristiques du projet lui-même.

Nous estimons également que le maire de Moulins a commis une autre erreur manifeste d'appréciation et ce eu égard à la nature même du projet de construction et aux caractéristiques du projet autorisé par le permis de construire.

En effet le projet dont il s'agit est un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Il s'agit d'un ensemble composé de quatre bâtiments comportant au total 90 chambres dont 24 chambres situées en rez de chaussée. Le bâtiment D est une unité Alzheimer de 48 lits.

Nous sommes donc en présence d'une maison de retraite, établissement recevant du public, prévu pour accueillir 91 résidents, 25 agents et 30 visiteurs, soit un total de 146 personnes.

Les caractéristiques du projet portent sur un bâtiment devant accueillir un grand nombre de personnes au surplus dépendantes physiquement et/ou mentalement.

Nous estimons donc, compte tenu de la nature du bâtiment lui-même (établissement devant accueillir des personnes vulnérables) ainsi que de ses caractéristiques et de son importance, tels qu'ils ressortent du projet (91 résidents ; 24 chambres en rez de chaussée et 48 résidents Alzheimer), que le maire a commis une erreur manifeste d'appréciation en accordant le permis de construire au vu du PPRi approuvé (qui certes n'interdit pas les constructions, mais qui situe le projet en zone inondable).

Nous n'aurions évidemment pas préconisé cette solution dans le cas d'un projet de construction d'une maison individuelle devant accueillir trois ou quatre personnes.

Mais nous estimons qu'il n'est pas raisonnable, ni même responsable, de délivrer un permis de construire une maison de retraite en zone inondable quand bien même le risque d'inondation serait faible. En effet en cas d'inondation, la quasi-totalité des résidents de l'établissement se retrouveraient « piégés » et incapables de pouvoir quitter l'établissement par leurs propres moyens.

Par ailleurs, il nous semble que le maire ne pouvait pas comme il l'a fait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, écarter d'un revers de main les nouvelles études qui classent désormais le secteur où la maison de retraite devrait être construite, en zone d'aléa fort.

Sa décision nous apparaît d'autant plus surprenante dans le contexte actuel d'augmentation des risques et de pénalisation croissante de l'action administrative.

Sans bien entendu faire ici référence aux inondations dramatiques survenues lors de la tempête Xynthia en février 2010, puisqu'il s'agissait d'une rupture de digue maritime, ce qui n'est pas comparable à la situation que vous avez à juger, nous pensons aux événements récents de ce printemps 2016 et aux inondations qui ont touché les villes de Nemours et Montargis à l'occasion de la crue du Loing, crue d'un niveau identique à celle de 1910.

La jurisprudence en matière de prise en compte du risque inondation, au vu d'un PPRi ou d'études récentes n'est pas très abondante et elle est à chaque fois affaire d'espèce.

Nous n'avons trouvé que très peu de jugements ou d'arrêts concernant des maisons de retraite et c'est pourquoi nous estimons que votre jugement devra être signalé, par exemple en étant classé en C+.

Vous pourrez vous référer notamment aux arrêts suivants :

CAA Marseille, 17 mars 2011. M. Captier. Req. n° 09MA01606 (dans cet arrêt la cour annule un permis de construire accordé pour la construction d'une maison de retraite non située dans une zone à risque en raison de la construction de murs de clôture dans la zone inondable)

TA Marseille, 10 mars 2009. M. Michelini. Req. n° 0701305 (dans ce jugement le tribunal constate que le projet de construction d'une maison de retraite destinée à accueillir 96 personnes était situé en limite de la zone rouge du plan de prévention des risques « glissement de terrain » et il juge que « eu égard à l'importance et à la nature du projet, le maire pouvait refuser de délivrer le permis de construire ».

Nous vous invitons donc à retenir qu'en accordant un permis de construire une maison de retraite en zone inondable et alors que des études récentes conduisent à une aggravation du risque d'inondation, le maire de Moulins, eu égard à la nature et à l'importance du projet, a commis une double erreur manifeste d'appréciation.

Vous devrez donc accueillir le moyen invoqué par le préfet et annuler le permis de construire litigieux.

Par ces motifs nous concluons :

à l'annulation du permis de construire accordé par le maire de Moulins le 16 septembre 2015 à la société « Entreprendre pour humaniser la dépendance » en vue de la construction d'un E.H.P.A.D.