

L'URBANISATION ET LA PREVENTION DES RISQUES EN ZONE INONDABLE

La situation de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie.

Par Bernard CHERIOUX
Doctorant en droit public à l'Université
de Montpellier 1.

La Nouvelle-Calédonie est régulièrement confrontée, tout particulièrement en période cyclonique, à de fortes crues des cours d'eau qui provoquent d'importantes inondations (1) Si le risque est souvent admis comme une sorte de fatalité lorsqu'il émane de forces atmosphériques incontrôlables, l'opinion publique tend à exiger une protection accrue contre les dommages de toutes sortes. Les pouvoirs publics sont donc tenus de prévenir les dommages et porter secours en cas de besoin.(2)

La construction en zone inondable peut en effet engendrer des dommages non négligeables aux habitations et porter atteinte à la sécurité de leurs occupants. L'identification des risques répond à la nécessité d'obtenir des informations précises, indispensables à la mise en œuvre d'une politique de prévention efficace.

Une cartographie des zones inondables a donc été engagée en 1991, suivant la méthode hydraulique et, malgré des résultats positifs, il fût considéré en raison des catastrophes survenues en métropole (3) qu'il était souhaitable de recourir à la méthode hydrogéomorphologique, plus rapide à finaliser et d'un coût inférieur. (4)

Les résultats de ces études ont été communiqués en 2003 et révèlent que des zones, qui n'avaient pas été considérées comme inondables avec la méthode hydraulique, sont désormais identifiées comme telles, ce qui va susciter une vive émotion des propriétaires de lots concernés mais aussi des maires. (5)

(1) Le cyclone Anne du 12 janvier 1988 a provoqué d'abondantes précipitations entraînant en quelques heures l'inondation de vastes étendues en zones urbanisées et des dommages considérables.

(2) Colonel TROHEL. Rapport concernant l'organisation des secours en Nouvelle-calédonie,n°781-91 du 5 décembre 1991. La Direction de la sécurité civile a pour mission de procéder aux alertes cycloniques, prévenir les risques de toute natures, planifier et préparer les moyens de secours, préparer la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes

(3) Les inondations de Vaison-la-Romaine du 22 septembre 1992 ont provoqué 47 décès et 500 millions d'Euros de dommages. En 2002 les inondations du Gard ont été la cause de 23 décès et 1,2 d'euros de dommages et seront à l'origine de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages qui n'a pas été étendu à la Nouvelle-calédonie.

(4) La méthode hydraulique comporte un volet hydrologique qui à pour objectif de calculer le débit de crue à prendre en compte pour délimiter la zone inondable et un volet modélisation qui permet de déduire de ce débit des hauteurs d'eau et vitesse d'écoulement. La méthode hydrogéomorphologique vise à mettre en évidence les unités du relief et notamment les entailles de terrasses anciennes, « talus » qui constituent les limites des zones inondables.

Les communes du grand Nouméa sont en effet confrontées à une demande d'urbanisation croissante, y compris en zone inondable et les maires souhaitent poursuivre l'aménagement des communes tout en évitant d'engager leur responsabilité puisque la compétence pour délivrer les permis de construire leur est désormais accessible. (6)

Il conviendra donc d'examiner comment, après une longue période de tolérance et de méconnaissance du risque d'inondation, l'identification des zones inondables va provoquer un durcissement significatif de l'instruction des demandes d'autorisation de construire, souvent mal compris des administrés à défaut d'information préalable.

En outre si le refus de permis de construire ou l'exigence de prescriptions spécifiques permettent d'éviter que la responsabilité de la collectivité publique soit mise en jeu, de telles mesures nécessitent l'adoption d'un cadre juridique cohérent afin d'instaurer une politique globale de prévention des risques.

I – IDENTIFIER LES RISQUES

Pendant des décennies, la délivrance des permis de construire fût assurée avec une certaine désinvolture en raison notamment d'une perception approximative des risques en zone inondable. Le risque est en effet une notion composite résultant de la conjonction d'un aléa et d'une vulnérabilité. Il convient donc d'établir qu'elle est la probabilité d'occurrence et l'intensité du phénomène inondation.

A – LOCALISER LES RISQUES

Après une longue période de tolérance, voire même de transgression de l'obligation d'obtenir un permis de construire, (7) renforcée par un contrôle de légalité défaillant, (8) une volonté de mieux identifier les risques potentiels en zone inondable s'est manifestée en matière d'urbanisme.

Contrairement à la métropole qui depuis 1935 a institué des instruments juridiques visant à prévenir le risque d'inondation : plans de surfaces submersibles, périmètre à risques, plans d'exposition aux risques et plans de prévention des risques naturels prévisibles, la Nouvelle-Calédonie est restée longtemps dans une réelle méconnaissance du risque d'inondation.

(5) Zones inondables : ces cartes qui dérangent. Les Nouvelles calédoniennes, Economie, 9 novembre 2004 page II.

(6) Dans les communes dotées d'un plan d'urbanisme directeur approuvé le permis de construire est délivré par le maire.

(7) Ce phénomène est pour partie consécutif à la non obligation du permis de construire sur les terres de réserves ou terres coutumières et sur les parcelles d'une superficie égale ou supérieure à 3 hectares.

(8) Evolution en cours ? Par lettres du 5 Août 2004 le commissaire délégué de la République pour la province Sud demande des explications sur la délivrance de six permis de construire au Mont-Dore en zone d'aléas forts à très forts entraînant des risques de submersion, d'érosion ou d'arrachement.

L'Etat, bien que compétent en matière de sécurité civile n'a joué qu'un rôle très secondaire et, en l'absence de plans de prévention des risques naturels, c'est la Nouvelle-Calédonie qui a financé les études nécessaires à l'établissement d'un zonage des risques d'inondation.

En 1991 une première série de cartes des zones inondables fût engagée selon la méthode hydraulique qui comprend un volet hydrologique, basé sur l'enregistrement en continu du débit du cours d'eau en un point donné et un volet de modélisation mathématique qui permet de déduire du débit les hauteurs d'eau et vitesse d'écoulement de celle-ci (9).

Cette méthode, qui ne permet pas d'obtenir des résultats rapides est par ailleurs relativement imprécise en ce qui concerne les crues maximales assimilées aux crues centennales, dont l'estimation peut-être inférieure à la réalité.

C'est pourquoi la méthode hydrogéomorphologique lui fût préférée à partir de 1998 (10) dans la mesure où elle permet de mettre en évidence les différents lits mineurs, moyen et majeur des cours d'eau, tels qu'ils ont été modélisés par les crues passées. Ce travail est effectué, pour l'essentiel, par interprétation stéréoscopique de photos aériennes et observations de terrain.

Les résultats de ces études sont cependant contestés par les propriétaires de parcelles qui sont désormais considérées comme inconstructibles alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant. Ainsi, le maire du Mont-Dore constatant que pratiquement toutes les zones urbanisées de la commune sont désormais situées en zones inondables, relève que le projet de réalisation d'un centre urbain à Boulari est compromis. (11)

Il en est de même pour des particuliers qui, bien que propriétaires d'une parcelle pour laquelle un permis de construire avait été obtenu antérieurement aux études (12), se retrouvent dans l'impossibilité de construire et revendiquent le droit de construire en acceptant le risque d'inondation (13)

(9) Les premières études hydrauliques de la Néra à Bourail a été réalisée en 1986 puis en 1991, La Coulée au Mont-Dore, 1993 katirama à Dumbéa, 1996 Yahoué au Mont-Dore.

(10) Il s'agit de la méthode mise au point par M. Masson en 1996 et préconisée par le ministère de l'Équipement en métropole pour réaliser les plans de prévention des risques (PPR)

(11) Les Nouvelles calédoniennes 9 novembre 2004, le projet de zone d'aménagement concerté porte sur 350 logements, 4500 m² de bureaux, 10 500m² de commerces

(12) Autorisation de construire DE/SU n° 554/3/97 du 22 juillet 1997 puis sursis à statuer DFe/Sduhscp/sucp n° 98817.20020157 du 20 décembre 2002, lot n°53 du lotissement Revercé au Mont-Dore. Il semblerait normal qu'au titre de l'atteinte portée aux droits acquis le propriétaire puisse être indemnisé. Dans ce sens: CE, Sec 4 mars 1977, Ministre de l'Équipement c/ SA Constructions Simotel, Rec p.122.

(13) Sur la notion de risque accepté, J.H. DRIARD, Une commune peut-elle prendre des risques calculés ? Le moniteur, 14 novembre 1997 ;

Les arguments semblent partiellement fondés car il n'est pas possible, sur la base des seules cartes établies selon la méthode hydrogéomorphologique, de déterminer la hauteur d'eau et la vitesse d'écoulement des eaux et donc de caractériser avec précision la nature du risque.(14)

D'ailleurs en métropole les instructions ministérielles distinguent «... quatre niveaux d'aléas en fonction de la gravité des inondations à craindre en prenant comme critères la hauteur de submersion et la vitesse du courant pour la plus forte crue connue... » (15)

En outre, l'utilisation d'une cartographie à l'échelle 1/10000 ème rend imprécise toute délimitation entre zone inondable et zone non inondable. Les limites étant représentées par un simple trait et l'aléa n'étant pas connu au-delà de celui-ci, cela ne signifie pas pour autant qu'il est inexistant.

Ainsi l'instruction des demandes de permis de construire confère, du fait de ces imprécisions, un important pouvoir discrétionnaire à l'administration qui pourrait être tentée d'interdire la construction pour peu que la limite d'une zone classée en aléa fort empiète un peu sur la parcelle concernée.

L'extension des contraintes résultant de la nouvelle cartographie conduit en outre à s'interroger sur la nature des risques qui pourraient justifier l'instauration de mesures préventives.

B – EVALUER LES RISQUES

Que les inondations fassent courir un risque aux personnes et aux biens dans les zones concernées, c'est une évidence. Dès lors, le simple bon sens devrait conduire le maître d'ouvrage à faire preuve de prudence et construire suffisamment loin du lit d'un cours d'eau afin d'échapper à d'éventuels dommages.

Toutefois, l'urbanisation est telle que l'espace foncier constructible n'est pas toujours suffisant et, « l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire balance souvent entre la pression des demandeurs qui cherchent à obtenir des droits à bâtir et la crainte d'engager sa responsabilité, quand elle autorise un projet ». (16)

Il est donc nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des données fiables et en l'absence de retours d'expériences significatifs, l'aléa sera calculé par modélisation à partir de probabilités établies à partir d'une pluralité de causes possibles.

(14) P.GIVONE, Risques naturels et transcriptions cartographiques, Ingénieries n° spécial Risques naturels, 1998, p.87 à 96 ;

(15) Circulaire NOR : EQUU9400411C du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables

(16) V. MELGOSO, Des études pour couvrir les communes, études foncières n° 72 septembre 1996.

Ces données, produites par des cabinets d'études spécialisés, vont servir de fondement aux normes juridiques. « Elles permettent de cibler la nature et les caractéristiques des paramètres afférents au domaine visé et, corrélativement, d'établir une théorie prospective sur les effets attendus. La science oriente donc le cadre juridique de protection ». (17)

La cartographie hydrogéomorphologique tente d'établir un zonage permettant de définir, évaluer et graduer les risques consécutifs aux inondations et la notice d'utilisation des cartes d'inondabilité potentielles distingue trois zones d'aléas. (18)

L'aléa un ou très fort, qui correspond au lit mineur et aux chenaux d'écoulements ou encore à l'ensemble du lit dans les cours d'eau à régime torrentiel et implique des vitesses d'écoulement élevées et des hauteurs de submersion importantes.

L'aléa deux ou fort, qui correspond le plus souvent à de larges parties du lit majeur des cours d'eau où les hauteurs d'eau sont encore importantes.

Enfin, l'aléa trois ou faible correspondant à des zones d'inondabilité potentielle où les hauteurs d'eau sont inférieures à un mètre et les vitesses d'écoulement inférieures à un mètre par seconde.

La présence de cônes de déjection (19) est considérée comme particulièrement dangereuse dans la mesure où le cours d'eau peut y changer de lit de manière instantanée et au cours d'une seule crue.

Il convient donc, sur la base de cette cartographie, d'établir de manière raisonnée, quels peuvent être les risques encourus par les habitations et leurs occupants. (20) Il est important de rappeler à cet égard que « le concept de risque réunit deux éléments : un phénomène aléatoire de faible probabilité et ses conséquences éventuellement amplifiées par l'ignorance ou l'imprudence des hommes. Le risque est donc la combinaison de l'aléa et de la vulnérabilité des biens et des personnes... » (21)

(17) M. F. DELHOSTE, le langage scientifique dans la norme juridique, incertitude juridique, incertitude scientifique, cahier CRIDEAU, n° 3 Bull. 2000, page 65

(18) L'aléa relève du domaine technique et de l'expertise. Il est défini comme la probabilité d'occurrence d'un phénomène. La cartographie précise les limites des crues quinquennales, décennales, et centennales de même que les axes d'écoulement et la présence de cônes de déjection.

(19) A l'arrivée d'un torrent dans une plaine, la forte diminution de la pente de l'écoulement entraîne des dépôts de matériaux, notamment des arbres et du mobilier divers.

(20) P. GIVONE, Risques naturels et transcriptions cartographiques. Ingénieries n° spécial Risques naturels 1998.

(21) G.GOLOSSOFF, Inondations : aperçus sur les urbanisations à risques, Revue L'eau, l'industrie, les nuisances, n° 209, février 1998

Ainsi, alors que la mesure de l'aléa relève de l'expertise, l'appréciation du risque relève du domaine de l'aménageur et donc, en dernier ressort, des pouvoirs publics (22).

Il en résulte que la question de la « prévisibilité » du risque d'inondation repose très largement sur une « technicisation » de l'action publique qui s'en remet aux conclusions des bureaux d'études pour en déduire les conséquences dommageables éventuelles et déterminer les mesures de prévention à appliquer. Les ingénieurs délimitent les espaces inondables à partir des études réalisées et les décideurs intègrent ces zones dans les documents d'urbanismes qui permettent de réglementer les autorisations de construire.

Encore faut-il, pour que la décision soit efficace, que les cartes soient établies à une échelle suffisante et basées sur une excellente connaissance de l'aléa et de la vulnérabilité et que des précisions soient apportées sur la hauteur, la durée de submersion et la vitesse d'écoulement des eaux.

De la même manière, il convient de distinguer les risques d'inondation dans les vallées et plaines côtières qui servent de champs d'expansion aux crues, des inondations torrentielles qui sont particulièrement rapides et rendent difficiles toutes mesures d'évacuation. Le risque n'est assurément pas le même selon que la hauteur d'eau est de 0,50 m ou 1m et sa vitesse d'écoulement de 0,20 m/s ou 0,50 m/s....

Il appartient donc à l'autorité administrative chargée d'instruire les demandes de permis de construire de se livrer à une analyse suffisamment fine de l'implantation de la construction projetée afin d'apprécier si le risque encouru en zone inondable nécessite une interdiction ou des aménagements particuliers à la construction.

II – PREVENIR LES RISQUES

La prévention des risques est une mission traditionnelle de la puissance publique qui peut prendre la forme d'obligations de faire, d'interdictions ou encore d'expropriations (23), notamment dans le cas de crues torrentielles.

Le principe de précaution n'étant pas applicable à l'urbanisme, il appartient aux pouvoirs publics de rechercher et mettre en œuvre des mesures de prévention adaptées

(22) D.BOY, Les scientifiques face aux décideurs : une fonction d'alerte difficile à remplir, Science, démocratie et risques majeurs, Problèmes politiques et sociaux n° 823, 25 juin 1999 p.41 à 43 . La documentation française.

(23) En métropole la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement autorise l'expropriation pour risques majeurs mais ces dispositions n'ont pas été étendues à la Nouvelle-calédonie

A – LES LIMITES DU PRINCIPE DE PRECAUTION

C'est à l'occasion de l'examen des problèmes de constructibilité du centre urbain de la commune de Bourail que la controverse entre obligation de prévention et principe de précaution fut soulevée.

Le sujet oppose l'Exécutif de la province sud, qui souhaite assouplir les règles de constructibilité à la demande du maire de Bourail, aux services administratifs et techniques provinciaux qui s'y opposent. (24)

Les services considèrent qu'en application du principe de précaution, il convient d'envisager le pire des scénarios et de retenir, pour autoriser ou non les constructions en zone inondable, la référence des crues centennales et non celle des crues quinquennales.

L'administration précise que « le choix de la crue cinquantennale faite par le maire de Bourail ... correspond à une époque où l'inondabilité était acceptée par le commun des mortels comme une fatalité et n'avait pas de développement contentieux... » Poursuivant, «... le principe de prévention consistait, pour la puissance publique à prendre en considération des données scientifiques ou techniques disponibles au moment de la décision à prendre... Avec le principe de précaution... l'incertitude porte sur la probabilité de la survenance du risque ». Et d'en déduire «... on sait qu'il y aura une crue de retour centennale ... voilà comment juridiquement doit être prise la décision pour respecter le principe de précaution » (25)

Cette approche paraît contestable car le principe de précaution préconise que « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ». (26)

Tout d'abord, ce principe ne vise que la protection de l'environnement et la santé publique. (27) Il ne semble pas non plus qu'il puisse être considéré comme un principe général du droit qui s'imposerait aux délibérations des assemblées de provinces et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

(24) Note du 12 juillet 2000 adressée au 2^{ème} vice président de la province sud par le Directeur des Ressources naturelles, le sous-directeur de l'équipement et le chef du service juridique.

(25) ibidem

(26) Loi BARNIER du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (article 2001 du code rural). En application du principe de spécialité législative et de la compétence provinciale en matière de protection de l'environnement ces dispositions n'ont pas été étendues à la Nouvelle-Calédonie.

(27) CE, 21 avril 1997, Arrêt BARBIER n° 180274 et 24 février 1999, Pro-nat, n° 1924 .65.

Alors que le principe de précaution s'applique à « un risque dont la survenance n'est nullement connue », la prévention « s'appuie sur des connaissances scientifiques » et, comme le souligne le professeur Pontier, « en réalité, l'opposition entre prévention et précaution repose sur deux démarches différentes : l'une « économique » qui prétend traiter l'incertitude en terme de probabilité, l'autre « morale » qui entend préserver l'avenir en raison de l'incertitude qui le caractérise » (28)

En d'autres termes, le champ d'application du principe de précaution « ...ne concerne pas le risque avéré, celui dont la réalisation est statistiquement certaine, la crue centennale, etc. Si ce risque existe, il faudra se situer sur le terrain de la prévention » (29)

Bien que le Conseil d'Etat confirme, qu'en application de l'indépendance des législations, un principe du droit de l'environnement est inapplicable aux autorisations d'urbanisme (CE, 20 avril 2005, Sté Bouygues Télécoms, AJDA 6 juin 2005 p.1191) une opinion contraire considère que « ces jurisprudences risquent d'être ébranlées par la constitutionnalisation du principe de précaution et, notamment, qu'il faudra désormais considérer que son application n'est pas limitée aux seules polices régies par le code de l'environnement. » (30)

En tout état de cause l'application du principe de précaution, conduirait à bloquer l'urbanisation et faire perdre toute valeur marchande aux parcelles situées en zone inondable. Une telle approche serait excessive eu égard aux risques potentiels identifiés alors que dans la plupart des cas les constructions peuvent être autorisées avec des aménagements spécifiques.

B – DES MESURES PREVENTIVES ADAPTEES

Il est nécessaire de relativiser l'importance du risque présenté par les inondations puisque toutes les habitations situées en zone inondable ne sont pas exposées de la même manière aux submersions, érosions ou arrachement. Les services de l'Etat sont par ailleurs chargés d'informer la population et de déclencher les alertes cycloniques et, sur la base de ces instructions, soit les habitants ne devront pas quitter leur domicile s'il est situé en zone d'aléa faible, soit au contraire, ils seront évacués en lieu sûr dans l'hypothèse où la construction est située en zone d'aléa fort ou encore isolée des réseaux routiers.

(28) J.M. PONTIER, La puissance publique et la prévention des risques, AJDA 6 octobre 2003 p. 1752 à 1761

(29) Yves JEGOUZO, De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité, AJDA 6 juin 2005, p.1166

(30) ibidem.

En règle générale même si elles sont soudaines, les inondations consécutives à de fortes précipitations sont tout à fait prévisibles et dès que l'alerte est donnée, les personnes qui estiment leur habitation menacée de submersion disposent de plusieurs heures pour se réfugier en lieu sûr et échapper ainsi aux risques. (31)

Si, les aménagements et l'entretien régulier des cours d'eau contribuent à réduire les risques d'inondation lors des crues, c'est surtout la maîtrise des autorisations de construire qui constitue la mesure de prévention la plus utilisée.

L'administration dispose d'un pouvoir de police radical avec la réglementation du permis de construire qui prévoit : « La construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales ». (32)

Il est d'autre part prévu que le « permis de construire peut-être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leur importance imposent la réalisation d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources. » et, « Il en est de même lorsque, par leur importance, leur situation et leur affectation des constructions contrarieraient l'action d'aménagement du territoire et de l'urbanisme ». (33)

Les plans d'urbanisme directeur comportent par ailleurs des dispositions spécifiques aux zones inondables. (34) Il est ainsi prescrit que « dans les secteurs à risques d'inondation, situés entre la crue quinquennale et la crue centennale sont interdits : les remblais... les clôtures en matériaux pleins qui constituent des obstacles au libre écoulement des eaux (35) ou encore «... peuvent être autorisées, sous réserve que le plancher de la construction soit réalisée sur pilotis, la hauteur des pilotis ne pouvant excéder un mètre. L'espace entre le sol et la dalle doit être laissé ouvert ... » (36)

Le plan d'urbanisme directeur de Dumbéa comporte un assouplissement en prévoyant que « dans les zones comprises entre les crues quinquennale et centennale, les constructions peuvent être autorisées par l'autorité compétente qui apprécie les conditions de constructibilité des terrain, en fonction des informations dont elle a connaissance ».

(31) Tribunal administratif de Nouméa, 18 décembre 1991, M.J. Bonnerot c/ Territoire, « considérant que le service météo a diffusé différents bulletins....comportant tous un avis de cyclone....qu'en conséquence la menace était suffisamment précise pour que les plaisanciers prennent les précautions utiles...»

(32) Article 17, Délibération modifiée n° 19 du 8 juin 1973 relative au permis de construire

(33) Article 22, Délibération précitée

(34) Article UB1, PUD du Mont-Dore, règlement février 2004 p. 15 Agence d'urbanisme et d'aménagement de la province Sud.

(35) la délibération n° 21-2003 APS du 18 juillet 2003, relative aux plans d'urbanisme directeur prévoit dans son la mise à jour des PUD approuvé dans le cas de nouvelle étude de délimitation d'une zone inondable .

(36) Article UB2, PUD du Mont-Dore, règlement février 2004

Les plans et les documents annexés doivent permettre d'identifier le caractère inondable d'un terrain et l'intensité du risque et lorsqu'un lot se situe dans un secteur à risque d'inondation, la production d'un relevé topographique de la zone d'implantation est exigée du pétitionnaire. Le Conseil d'Etat considère cependant qu'il n'appartient pas aux auteurs des règlements d'urbanismes d'imposer des formalités autres que celles prévues au code de l'urbanisme. (37)

Des études aux résultats parfois contradictoires, des cartographies imprécises en raison de leur échelle et une définition approximative des aléas vont conduire les services à interpréter de manière extensive les risques potentiels sur la base du principe de précaution. Une telle approche se traduisant parfois, par le refus du permis de construire ou un sursis à statuer (38) en attendant des études complémentaires va susciter dans l'opinion publique des doutes sur la crédibilité et l'acceptabilité des zonages (39).

La réglementation devant être limitée à ce qui est nécessaire pour obtenir le résultat d'ordre public recherché et ne pas aller au-delà, (40) il est apparu souhaitable d'assouplir la procédure d'instruction des permis de construire afin de ne pas geler l'aménagement de territoires communaux sur lesquels des projets d'urbanisation conséquents avaient été engagés et permettre à des propriétaires de lots déclarés constructibles avant la production de la nouvelle cartographie des aléas, de pouvoir construire sous certaines conditions.

L'instruction provinciale relative à la prise en compte des indications cartographiques précise que la méthode hydrogéomorphologique a pour objet d'apporter « une information préventive maximalisée sur le caractère d'inondabilité ... reconnaissant qu'elles doivent cependant être complétée par des études hydrologiques ...qu'il conviendra donc ... d'engager à bon escient ... » pour conclure que « Dans l'attente de ces études complémentaires et afin de ne pas bloquer toutes les constructions ... les services techniques concernés suivront les indications ci-après pour apprécier la constructibilité... » (41)

(37) Article 15, règlement PUD de juillet 2003 p 8 . Le Conseil d'Etat considère que les règles relatives à l'utilisation du sol ne peuvent être prescrites que par des dispositions à caractère réglementaire et les représentations graphiques qui accompagnent ces dispositions ne peuvent par elles même créer de telles prescriptions. CE, 27 mai 1977, Min.Equipement c/ CHEREAU et 16 juin 1982, Sté parisienne de diffusion immobilière.

(38) Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 02-0119 du 19 septembre 2008 SCI GELUC « considérant que ... le terrain d'implantation du projet est classé ... dans le secteur à risques d'inondations placé en zone de retour de crue cinquantennale ... que dans ces conditions l'auteur de la décision attaquée a pu légalement ... refuser le permis sollicité ; que le motif tiré de l'existence d'un risque sérieux d'inondation n'est entaché ni d'erreur de droit ni d'erreur d'appréciation.

(39) Le zonage fait l'objet d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, CE, 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier, Dr.adm. 1996,404.

(40) CE, 30 mai 1930, BEAUGE, Rec.p.582

(41) Gestion des zones inondables selon la méthode hydrogéomorphologique transmise aux maires par lettre n° 289-04/ PPS du 15 janvier 2004. En 2004 sur 63 demandes de permis de construire en zone inondables sur les communes de Païta (28) et du Mont-Dore (35) 48 ont été accordées et 8 refusées dont 7 situées en zone d'aléa très fort, les 7 autres faisant l'objet de sursis à statuer.

La province Sud considère, à propos du projet de zone d'aménagement concerté, approuvé par délibération du conseil municipal du Mont-Dore du 7 juin 2004 que :

« Depuis lors et compte tenu des cartes hydrogéomorphologiques réalisées à l'initiative de la Nouvelle-Calédonie et qui identifiaient la totalité [du] secteur comme étant soumis à des risques d'inondation classés en aléas forts, la province a lancé, en septembre 2004, de nouvelles études dites hydrauliques simplifiées afin de mieux identifier les risques potentiels sur cette zone (hauteur d'eau, vitesse d'écoulement, périodicité)... Bien que ce caractère inondable ne soit pas pris en considération... par la commune, il est proposé d'accepter le dossier de création en l'état, en mentionnant explicitement le caractère inondable d'une partie du terrain. Cette contrainte particulière devra ainsi être prise en considération lors de l'élaboration du dossier de réalisation.... » (42)

Si cette appréciation plus nuancée des risques devrait permettre à la puissance publique d'accorder plus facilement des permis de construire en zone inondable, c'est à la condition d'informer préalablement le pétitionnaire des risques et d'imposer, en tant que de besoin, des prescriptions spéciales adaptées. (43)

Il est évident que si l'autorité compétente veut éviter d'engager sa responsabilité elle doit impérativement remplir son obligation de prévention. Si la responsabilité administrative est engagée pour la délivrance d'un permis de construire non assorti de prescriptions spéciales alors que la connaissance des risques d'inondation était établie, elle est cependant atténuée le comportement des victimes qui « avaient commis l'imprudence, eu égard à la situation de leur parcelle, de ne pas vérifier si celle-ci était exposée aux crues éventuelles du cours d'eau situé à proximité, que cette attitude était constitutive d'une faute... » (44)

Ainsi l'administration ne peut être tenue pour responsable et fait jouer « l'exception du risque accepté » dès lors que la victime a sciemment pris le risque de s'exposer à un dommage probable ou serait en situation irrégulière. (45)

(42) Délibération n° 27.20005/APS du 6 octobre 2005 relative à la création de la Zone d'aménagement concerté du centre ville de Boulari au Mont-Dore et Compte rendu sommaire officiel de la séance de l'assemblée de la province Sud du jeudi 6 octobre 2005 p 15 ;

(43) CE, 25 octobre 285, Poinson, Rec. P 763, CE, 1^{er} décembre 1978, Ministère de l'Équipement c/ Aussel et Delaurentie, Rec, T p933.

(44) CE, 2 octobre 2002, Grondin, Le Moniteur 111.2002 p 361-362

(45) Exemples, occupation illégale du domaine public : CE, Sec 20 juin 1980, Commune d'Aix les Thermes, mur édifié sans permis : CE, 24 février 1984, Ville d'Hyères c/ Epoux Osselame, Rec, T.p. 741.

Cependant si la nécessité de construire sur pilotis peut constituer une mesure de prévention suffisante, « une autorisation qui serait assortie de trop nombreuses prescriptions spéciales pour prévenir ou combattre le risque serait illégale car, dans ce cas, un refus s'impose » (46). A ce titre, le maire qui doit prendre toutes les précautions convenables en vue d'éviter la réalisation d'accidents d'origine naturelle peut ordonner l'interruption des travaux en raison du risque d'inondation.

Il convient de préciser que dans la plupart des contentieux, le juge administratif exerce un contrôle restreint sur les décisions méconnaissant des risques naturels prévisibles. C'est donc en pratique l'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire «... une erreur grave, flagrante, évidente, inacceptable, que même un profane pourrait percevoir... » (47) qui sera retenue pour engager la responsabilité administrative.

L'autorisation de construire en zone inondable avec des prescriptions particulières n'élimine pas pour autant les risques qui pourraient survenir à l'occasion d'une crue exceptionnelle, mais le juge administratif tient compte des circonstances de chaque espèce pour apprécier si elles ont dépassé, en fréquence et en durée, les crues qui se produisent habituellement afin d'examiner si la force majeure peut être retenue, ce qui est très rare « en raison du caractère généralement prévisibles de ces dommages » (48)

Enfin se pose la question des nombreuses constructions réalisées en zone inondable sans permis de construire, soit irrégulièrement s'agissant de « squats », soit en raison du vide juridique pour les immeubles construits sur des terres coutumières. Les pouvoirs publics doivent répondre là aussi à leur obligation de prévention, notamment en informant les personnes concernées des risques encourus et en prévoyant la mise en oeuvre d'un dispositif d'évacuation. Ces mesures permettront de déjouer une éventuelle mise en jeu de la responsabilité sur la base d'une « faute inexcusable » résultant de carences ou d'insuffisances de mesures en cas de dommages. (49)

(46) CE , 18 février 1994 commune de CROSNE, AJDU mai 1994 p16 et CE, 14 mars 1994, Pastorino et autres, Req n° 105.559 cités par N.CALDERARO , le juge administratif et la prévention des risques naturels, petites affiches 24 mai 1996, n°63 p7.

(47) CE, 26 janvier 1979, SCI le maréchal, CE, 30 novembre 1983, cités par E. LE CORNEC, les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager, petites affiches 15 août 1997 n°98 p 4

(48) CE, 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle-calédonie c/ Jolivel et Ludeau, pour des pluies cycloniques qui malgré leur extrême violence ne constituent pas un événement de force majeure en raison de leur caractère prévisible dans une telle région et CE, 23 janvier 1981, Ville de Vierzon, Rec.p28

(49) L'article 1^{er} dernier alinéa de la réglementation relative au permis de construire dispose « Les modalités d'application de la réglementation du permis de construire dans les terres coutumières feront l'objet d'une délibération particulière » Aucun texte n'étant intervenu cette réglementation ne peut donc pas s'appliquer aux constructions édifier en zone coutumière ce qui d'ailleurs cause de nombreuses difficultés de tous ordres.

En conclusion la province Sud s'efforce d'améliorer la prévention des risques en zone inondable par différents moyens :

La constructibilité en zone inondable n'étant définie que par une « instruction » adressée aux services administratifs, il est envisagé d'adopter une délibération pour conférer un caractère réglementaire aux règles et renforcer ainsi leur valeur juridique. Ce projet viserait à définir avec précision les notions d'aléas. Il pourrait être envisagé d'interdire toute nouvelle construction en zone d'aléa très fort et de soumettre les projets de construction en zone d'aléa fort à une conception architecturale qui soit susceptible de résister à la poussée des eaux et entrave le moins possible leur écoulement.

Cependant, bien que les aménagements hydrauliques des cours d'eau et l'approche réglementaire des permis de construire et des plans d'urbanisme directeur permettent de prévenir les risques en zone inondable, ces dispositions peuvent paraître insuffisantes.

L'approche technique de la constructibilité en zone inondable est en effet trop partielle pour être efficace et doit être complétée par une réflexion approfondie sur la mise en œuvre des secours. Une telle démarche doit être engagée avec les services de la sécurité civile et permettrait de réduire les risques encourus par les personnes dont les habitations sont le plus exposées au risque d'inondation (50).

Il conviendrait donc d'examiner dans quelle mesure certaines dispositions de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (51) pourraient être étendues à la Nouvelle-Calédonie.

Ce texte qui vise à « développer une conscience et une culture du risque dans la population » oblige les maires à effectuer, dans le cadre du plan de prévention des risques naturels, une information préventive périodique et rend également obligatoire une information sur l'existence des risques à la charge des vendeurs et bailleurs. Il permet en outre de mieux prévenir les risques à la source en instaurant une surveillance et une transmission de l'information relatives aux crues et autorise l'expropriation pour réduire la vulnérabilité.

Mais les textes, aussi nombreux et détaillés soient-ils, ne peuvent pas résoudre tous les problèmes. Il faut en effet tenir compte des représentations sociales du risque pour comprendre comment nos concitoyens évaluent cette notion. La manifestation d'un certain fatalisme favorisant l'acceptabilité du risque d'inondation est sans doute révélatrice de l'absence de culture du risque, entretenue par l'idée que ce domaine serait réservé, du fait de sa complexité, à une élite dotée de connaissances scientifiques et techniques.

(50) Lettre n°330-04 du 20 janvier 2004 du Président de la province Sud au Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et sa réponse n° 66/2004 du 3 février 2004.

(51) J.P. BOIVIN, S.HERCE, La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs, AJDA 6 octobre 2003, pp 1765 à 1774 et N. JOUTEUR, Les décrets d'application du volet « risque naturel » de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, Revue droit de l'environnement n° 129/5 de juin 2005 ;

