

URBANISME, ENVIRONNEMENT, RISQUES ET RESPONSABILITÉS

[David Renders](#)

GRIDAUH | « Cahiers du GRIDAUH »

2011/1 N° 20 | pages 89 à 103

ISSN 1291-9527

DOI 10.3917/cdg.020.0089

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2011-1-page-89.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour GRIDAUH.

© GRIDAUH. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Urbanisme, environnement, risques et responsabilités⁽¹⁾

DAVID RENDERS, Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

L'urbanisme et l'environnement n'ont pas de frontières. L'urbanisation – universelle – ne cesse de s'étendre. L'environnement – planétaire – ne saurait se contenir.

Bien d'autres activités que celles qui contribuent chaque jour à l'urbanisme engendrent des risques. Bien d'autres besoins qu'un environnement harmonieux doivent être préservés de ceux-ci.

Il est, toutefois, un fait remarquable : les risques afférents à l'urbanisme et à l'environnement sont, de par la nature même des activités qui sont en cause ou des besoins qui sont en jeu, d'une rare intensité.

Face aux risques encourus, la science juridique n'a pas ménagé ses efforts pour, davantage que dans d'autres domaines, dégager des solutions originales. Les unes interviennent à un stade où le risque encouru n'est pas consommé (I). D'autres se proposent, en revanche, lorsque le risque est devenu réalité (II).

I. LE RISQUE N'EST PAS CONSOMMÉ

Le risque est, par hypothèse, difficile à maîtriser, mais ses chances de devenir réalité peuvent être atténuées.

(1) Le présent rapport de synthèse est établi sur le fondement des dix rapports nationaux remis : des rapports allemand, belge, britannique, espagnol, français, hellénique, italien, portugais, roumain et suisse. L'auteur de la présente contribution tient à en remercier les auteurs.

Différents mécanismes se présentent, dans l'arsenal des droits nationaux et communautaires, qui, de par la substance des dispositifs auxquels ils répondent, sont de nature à contenir le risque. L'on songe, en particulier, aux mesures de police administrative (A) et aux obligations imposées en termes d'assurance (B).

A. Les mesures de police administrative

La police administrative groupe, on le sait, « l'ensemble des mesures administratives destinées à préserver ou à rétablir l'ordre public, en limitant, le cas échéant, la liberté des individus »⁽²⁾.

Définie comme telle, la police administrative a d'indéniables vertus préventives. À raison des mesures prises en son nom, des comportements sont susceptibles d'être évités, qui favorisent la limitation des risques.

Il n'est aucun Etat qui ignore les mesures de police administrative.

B. Les obligations d'assurance

De toute évidence, les mesures de police administrative ne contribuent pas seules à contenir le risque.

En vue de limiter au maximum l'intervention qui est la sienne, les compagnies d'assurance imposent un nombre important d'obligations à l'assuré, au départ de la police d'assurance qui les lie. Une telle manière de procéder – favorable à l'assureur – est, par hypothèse, de nature à limiter la survenance de l'événement risqué⁽³⁾.

L'*Allemagne* impose la souscription d'une « assurance responsabilité environnementale »⁽⁴⁾.

La *France* a établi un système dans lequel « les entreprises d'assurance sont tenues de proposer aux assurés des contrats garantissant contre les effets des catastrophes naturelles, dès lors que l'état de catastrophe naturelle est constaté par l'autorité administrative. En contrepartie, l'obligation de garantie ne s'applique pas dans les terrains classés comme inconstructibles dans les plans de prévention contre les risques naturels prévisibles, à l'exception des biens et des acti-

(2) Th. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », in R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 25 et ss., spéc. p. 65.

(3) Voy., à cet égard, M. ROSSI, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport allemand », p. 13 ; égal. M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport belge (Droit wallon) », p. 26.

(4) M. ROSSI, *op. cit.*, p. 13.

vités existant antérieurement à la publication du plan, ainsi qu'en cas de violation des règles fixées par le plan »⁽⁵⁾.

Dans le même ordre d'idées, mais par une autre voie, la loi *française* oblige l'exploitant de certaines installations présentant des risques importants de pollution ou d'accident – les installations de stockage de déchets ou les installations classées SEVESO II, par exemple – à produire des garanties financières⁽⁶⁾. Ces garanties, qui résultent d'un engagement écrit d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance, ont pour objet de couvrir les dépenses de surveillance du site et le paiement d'interventions en cas d'accident ou de pollution ou de remise en état du site après exploitation⁽⁷⁾. Elles sont fixées par l'arrêté qui autorise la mise en exploitation ou le changement d'exploitant⁽⁸⁾. C'est au préfet que revient le soin de mettre en œuvre ces garanties, « soit en cas de carence de l'exploitant, soit en cas de disparition de ce dernier »⁽⁹⁾.

La Grèce a eu l'ambition d'adopter un projet de loi visant à instituer l'assurance obligatoire de tous les bâtiments contre les catastrophes naturelles, mais y a finalement renoncé⁽¹⁰⁾.

Un décret présidentiel, adopté en 2009, prévoit, pour sa part, que les exploitants de certaines activités seront progressivement assujettis à un système de garantie financière pour couvrir l'engagement de leur responsabilité en cas de dommages environnementaux⁽¹¹⁾.

L'Italie impose une obligation de garantie dans le chef de celui à qui incombe de décontaminer un site pollué, ce qui, en fait, correspond à une sorte d'assurance obligatoire en garantie du risque environnemental, puisque la responsabilité du débiteur de l'obligation en cause sera nécessairement établie⁽¹²⁾.

La Belgique connaît un « certain nombre d'assurances obligatoires » ayant été « imposées aux personnes développant une activité présentant un risque, spécialement en matière d'environnement »⁽¹³⁾.

Il en est notamment ainsi, en droit fédéral, à propos du risque nucléaire : eu égard à l'ampleur du risque en cause, la couverture d'assurance est établie par un pool d'assurances.

(5) F. PRIET, « Risques et droit de l'urbanisme en Europe – Rapport français », pp. 22-23.

(6) *Ibidem*, p. 23.

(7) *Ibidem*, p. 23.

(8) *Ibidem*, p. 23.

(9) *Ibidem*, p. 23.

(10) G. GIANNAKOYROU, C. GOGOS et E. PREVEDOUROU, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport hellénique », p. 15.

(11) *Ibidem*, p. 15.

(12) F. VOLPE, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport italien », p. 12.

(13) Voy., à cet égard, M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, *op. cit.*, p. 25.

On rencontre également une obligation d'assurance, en droit régional flamand, dans le cadre de l'activité de transport de déchets dangereux ou à charge des exploitants de certains établissements incommodes – tels les fabricants de peintures – ou encore à charge des acquéreurs de biens immeubles contaminés⁽¹⁴⁾.

Il en est de même en droit régional wallon qui impose la souscription d'une assurance de responsabilité civile en vue d'agréer une entreprise désireuse, par exemple, d'exploiter une décharge publique ou de transporter des huiles usagées⁽¹⁵⁾.

En marge des assurances obligatoires, il existe des assurances facultatives, dont le contenu est, en partie, obligatoire. L'on songe, en particulier, à l'assurance de la responsabilité civile « habitation » qui, depuis quelques années, « doit impérativement couvrir le risque lié aux inondations », lesquelles étaient, jusqu'alors, le plus souvent exclues par les compagnies au titre des événements de force majeure⁽¹⁶⁾.

Pour sa part, la Roumanie connaît, depuis peu, « l'assurance obligatoire des logements contre le risque d'inondations »⁽¹⁷⁾.

II. LE RISQUE EST CONSOMMÉ

Bien que le risque puisse être contenu, il advient qu'il déjoue chacun des dispositifs placés sur sa route et destinés à l'endiguer. Le risque, alors, devient réalité.

La science juridique ne se désintéresse pas pour autant de la situation. L'intensification des événements contribue, au contraire, à mobiliser le droit dans des proportions correspondantes.

Différents mécanismes permettent, là encore, de faire face aux situations. À l'évidence, le plus emblématique est celui qui consiste à établir les responsabilités (A). D'autres, toutefois, ont pour objet d'assurer la réparation du préjudice subi par l'instauration de techniques particulières de dédommagement (B).

A. Les règles de responsabilité

Lorsqu'on s'interroge sur les règles de responsabilité applicables dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, il n'est pas un, mais différents types de responsabilité qui entrent en ligne de compte.

(14) *Ibidem*, p. 25.

(15) *Ibidem*, p. 25.

(16) *Ibidem*, p. 26.

(17) M. DUTU, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport roumain », p. 14.

Des mécanismes de responsabilité civile – ou administrative, selon le cas – viennent le plus souvent à se présenter (1). Mais l'importance des enjeux est telle que certains dispositifs vont jusqu'à incriminer certains comportements sur le plan disciplinaire (2), voire pénal (3).

1. La responsabilité civile ou administrative

Les droits nationaux et européens envisagent la responsabilité civile ou administrative de façon polymorphe. Pour voir engagée la responsabilité civile d'une personne, certains mécanismes imposent l'existence d'un comportement ou d'une négligence, sinon fautifs, du moins illicites (a). D'autres, en revanche, se limitent à requérir la réalisation d'un dommage, sans que de tels comportements ou négligences soient requis (b).

a) La responsabilité pour faute

La *Grèce* élabore un régime de responsabilité pour faute, applicable au particulier, qui conduit ce dernier à devoir réparer le dommage qu'il a causé. Ainsi, par exemple, le dommage causé à l'environnement impose que le particulier qui en est l'auteur le répare, sauf s'il prouve que « le dommage est dû à la force majeure ou à un acte imputable à un tiers »⁽¹⁸⁾.

Le *Portugal* reconnaît la responsabilité des pouvoirs publics au cas où le législateur omet de prendre des mesures nécessaires à l'applicabilité de normes constitutionnelles, pour autant que cette omission ait été préalablement constatée par le Tribunal constitutionnel⁽¹⁹⁾.

La responsabilité civile des pouvoirs publics est également reconnue lorsque l'administration omet d'adopter un règlement nécessaire à l'applicabilité d'une loi ou accomplit des actes matériels ou délivre des autorisations « en violation des normes légales et réglementaires applicables »⁽²⁰⁾. Dans ce cadre, des présomptions d'irrégularité et de faute sont instituées qui, semble-t-il, revêtent une grande importance⁽²¹⁾. Dans le domaine qui nous préoccupe, ce sont les tiers – non les destinataires des actes accomplis par l'administration – qui se verraient particulièrement protégés par l'administration⁽²²⁾.

L'*Italie* applique aux pouvoirs publics le régime de responsabilité civile générale qui conduit l'auteur du préjudice porté à l'intérêt légitime à devoir le réparer⁽²³⁾.

(18) G. GIANNAKOYROU, C. GOGOS et E. PREVEDOUROU, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport hellénique », p. 14.

(19) FALVES CORREIA et A.R. GONCALVES MONIZ, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport portugais », p. 22.

(20) *Ibidem*, p. 22.

(21) *Ibidem*, p. 22.

(22) *Ibidem*, p. 22.

(23) EVOLPE, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport italien », p. 4.

Il semble que l'*Allemagne* ne connaisse pas de régime de responsabilité civile des pouvoirs publics pour avoir adopté une norme irrégulière⁽²⁴⁾.

Dans la mesure où « les plans de construction » concernent un nombre déterminable de personnes, les règles qui se dégagent de tels plans sont, pour l'essentiel, jugées de nature à « protéger les tiers » et, partant, susceptibles d'engager la responsabilité civile des pouvoirs publics⁽²⁵⁾.

Des exigences en matière d'hygiène – que ce soit dans le domaine du logement ou dans celui du travail – sont, elles aussi, de nature à protéger les tiers, en sorte que le non-respect de ces exigences est de nature à engager la responsabilité civile des pouvoirs publics⁽²⁶⁾.

Une obligation existe, dans le chef des pouvoirs publics, qui implique de protéger les immeubles, dans les limites du raisonnable, contre les dangers qui peuvent se produire en cas d'inondations. La même obligation existe pour parer à d'autres risques naturels. Ainsi, les pouvoirs publics – en l'espèce, la commune – sont responsables des risques liés à la construction d'un immeuble dont le propriétaire n'aurait pas pu prendre la mesure dans le cadre des recherches privées qu'il a pu mener dans le cadre de l'achat qu'il a fait et des travaux qu'il a entrepris⁽²⁷⁾.

La *Suisse* établit un régime de responsabilité qui charge, en général, le détenteur de l'installation.

Les pouvoirs publics peuvent néanmoins voir leur responsabilité être engagée. Certains cantons requièrent qu'une faute ait été commise, qui constitue la cause du dommage. La plupart des cantons se contentent cependant de la seule existence d'un acte illicite causal⁽²⁸⁾, de même que la Confédération, s'agissant de la responsabilité des organes fédéraux.

Au cas où une décision a causé un dommage, la responsabilité des pouvoirs publics ne sera pas reconnue de manière univoque. Différentes hypothèses doivent être distinguées.

L'autorité peut d'abord avoir autorisé une activité à risque, qui ne présente pas des conditions de sécurité suffisante. Dans ce cas, la responsabilité des pouvoirs publics est subsidiaire à celle du contentieux de la décision et ne peut être engagée que si aucune voie de recours n'était ouverte ou que la décision en cause n'a pas été notifiée. Par ailleurs, le manquement de la puissance publique doit être objectivement grave – ou « crasse » –. En aucun cas, toutefois, l'exploitant ne pourra se dégager de sa responsabilité, car il est censé maîtriser le risque de l'activité qu'il exerce au moins aussi bien que les pouvoirs publics⁽²⁹⁾.

(24) M. ROSSI, *op. cit.*, p. 12.

(25) *Ibidem*, p. 12.

(26) *Ibidem*, p. 12.

(27) *Ibidem*, p. 13.

(28) A.-Ch. FAVRE, F. JUNG et S. FAVEZ, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport suisse », p. 24.

(29) *Ibidem*, p. 24.

L'autorité peut aussi exercer une activité de surveillance et omettre d'exercer cette activité. Elle engage sa responsabilité – comme dans le cas d'une citerne à mazout dont l'absence d'étanchéité conduit à une pollution – s'il existait, dans son chef, une obligation d'agir, si elle avait une position de garant et si son manquement est grave – ou « crasse » –⁽³⁰⁾. L'appréciation de la responsabilité de l'autorité s'envisage dans les mêmes termes en ce qui concerne la prévention des dangers naturels. Si, dans ce cadre, l'autorité est, par ailleurs, détentrice de l'ouvrage ayant causé le dommage des suites de la catastrophe naturelle survenue, les normes de droit privé lui sont applicables, de la même manière qu'à un simple propriétaire foncier⁽³¹⁾.

La *Belgique* connaît, pour sa part, un mécanisme de responsabilité civile aux termes duquel trois conditions doivent être réunies pour voir une personne – physique ou morale, de droit public ou de droit privé – engager sa responsabilité. Une action ou une omission fautives doit avoir été commise. Un dommage doit avoir été causé. Un lien causal doit pouvoir être établi entre la faute commise et le dommage causé.

L'on doit notamment relever qu'un manquement au devoir général de prudence est susceptible de constituer une action ou une omission fautives. Ainsi, en matière de risques, un manquement au devoir de sécurité est susceptible d'être qualifié de faute⁽³²⁾. Il en est ainsi de l'absence d'amélioration du réseau d'égouttage destiné à faire face à l'urbanisation croissante, en vue d'éviter la survenance d'inondations⁽³³⁾, comme de la tolérance d'une infraction connue à la législation sur le risque⁽³⁴⁾. Le mécanisme « s'applique de manière plus stricte encore lorsque les obligations dont l'autorité [publique] a le pouvoir de faire assurer le respect correspondent à des obligations de droit communautaire »⁽³⁵⁾. Souvent, en effet, le droit communautaire impose aux Etats membres « l'obligation expresse d'assurer le caractère effectif d'un régime de sanctions en cas d'infraction aux dispositions de droit interne prises en application de ces actes »⁽³⁶⁾.

Par ailleurs, l'illégalité entachant l'acte – législatif ou administratif – des pouvoirs publics est généralement considérée comme une faute, même s'il existe une controverse sur le point de savoir si toute illégalité – législative ou administrative – est une faute, en dehors de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification⁽³⁷⁾.

(30) *Ibidem*, p. 25.

(31) *Ibidem*, pp. 23-24.

(32) Voy., à cet égard, M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport belge (Droit wallon) », pp. 23-24.

(33) *Ibidem*, p. 24.

(34) *Ibidem*, p. 24.

(35) *Ibidem*, p. 25.

(36) *Ibidem*, p. 25.

(37) Sur la controverse en cause, voy., outre les références visées en page 24, note 114, D. DE ROY, « La responsabilité quasi-délictuelle de l'Administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. van DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'Administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 104-105 ; égal. I. BOONE, note sous Cass., 25 octobre 2004, N.j.W., 2004, pp. 1318 et ss. ; S. van DROOGHENBROECK, « Arrière juridictionnel et responsabilité de l'Etat-législateur : dissiper les malentendus et les faux espoirs », *Revue critique de jurisprudence belge*, 2007, p. 411 ; D. RENDERS et J.-F. van DROOGHENBROECK, « Erreur de droit et droit à l'erreur », in *Liber amicorum Michel MAHIEU*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 461 et ss. ; D. RENDERS, « De l'erreur inaccessible à l'erreur inadmissible, en passant par l'erreur invincible », note sous Cass., 8 février 2008, *Journal des Tribunaux*, 2008, p. 572.

En marge du schéma classique dont il vient d'être question, la jurisprudence *belge* reconnaît, par ailleurs, au titre de la « théorie des troubles de voisinage », un autre foyer au départ duquel la responsabilité civile d'une personne peut être mise en cause. Il en est notamment ainsi pour certains « dommages écologiques résultant de l'exercice d'une activité présentant un certain risque »⁽³⁸⁾.

L'on s'interroge sur la question de savoir si le principe de précaution constitue une source à part entière du droit de la responsabilité civile ou s'il ne faut pas considérer qu'il s'agit d'une manière originale d'interdire la commission d'une faute.

La *France* connaît différentes hypothèses dans lesquelles la responsabilité civile pour faute des pouvoirs publics peut être engagée.

« Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, le représentant de l'Etat doit (...) 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 »⁽³⁹⁾. Au cas où le représentant de l'Etat exerce sa mission de manière « défectueuse », « l'Etat engage sa responsabilité vis-à-vis de la commune qui aurait été condamnée à indemniser la victime »⁽⁴⁰⁾.

L'Etat engage également sa responsabilité pour ne pas avoir adopté un document de planification en matière de risques, même si, pour l'heure, tel n'a jamais été le cas en pratique⁽⁴¹⁾. De même, l'Etat engage-t-il sa responsabilité au cas où le préfet n'aurait pas fait une application anticipée de certaines dispositions du plan de prévention des risques naturels prévisibles en cours d'élaboration⁽⁴²⁾. L'étendue de l'engagement de la responsabilité de l'Etat tient compte, dans ces cas, du comportement de la victime du dommage, qui a notamment pu s'installer dans une zone dont elle ne pouvait ignorer qu'elle était à risque⁽⁴³⁾.

L'Etat engage encore sa responsabilité à l'égard des tiers en matière d'installation classée, notamment parce que le préfet n'aurait pas exercé son pouvoir de police au regard du fonctionnement d'une installation⁽⁴⁴⁾. La responsabilité de l'Etat ne fait toutefois pas obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'exploitant⁽⁴⁵⁾.

(38) Voy., à cet égard, M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, « Risques et droit de l'urbanisme - Rapport belge (Droit wallon) », pp. 23-24.

(39) F. PRIET, op. cit., p. 21.

(40) *Ibidem*, p. 21.

(41) *Ibidem*, p. 21.

(42) *Ibidem*, p. 21.

(43) *Ibidem*, p. 21.

(44) *Ibidem*, p. 21.

(45) *Ibidem*, p. 21.

La commune peut, elle aussi, engager sa responsabilité.

Elle le peut dans l'hypothèse où elle viendrait à classer « constructible » un terrain affecté d'un risque, même si l'appel en garantie de l'Etat peut, parallèlement, s'envisager⁽⁴⁶⁾.

Elle le peut encore en délivrant irrégulièrement un permis de construire⁽⁴⁷⁾.

Elle le peut même au titre de la police générale qu'elle assume, en ce sens que « la carence du maire qui n'a pas pris les mesures adéquates pour faire face à une menace engage la responsabilité de la commune au titre de son pouvoir de police »⁽⁴⁸⁾.

De son côté, la *Roumanie* reconnaît l'administration « responsable pour toute autorisation de travaux qui violent les réglementations concernant le risque », ainsi que dans l'hypothèse où « elle tolère une telle violation »⁽⁴⁹⁾.

Pour sa part, la responsabilité déduite de l'adoption d'actes administratifs irréguliers n'est pas expressément reconnue par la loi, mais est néanmoins admise. Elle est qualifiée d'« objective » par la jurisprudence et la doctrine, dès lors qu'on considère qu'elle trouve son fondement dans l'obligation de garantir la légalité de l'action menée⁽⁵⁰⁾.

Il semble, enfin, que la responsabilité civile du fait du préjudice écologique soit retenue dans le chef de particuliers⁽⁵¹⁾.

Pour l'heure, le *Royaume-Uni* estime, enfin, que « si une collectivité permet la construction d'un immeuble dans une zone à risque d'inondations clairement identifiées, il revient au propriétaire d'avoir conscience du risque » encouru⁽⁵²⁾.

Un projet est à l'étude qui pourrait, à l'avenir, davantage engager la responsabilité des pouvoirs publics en de telles circonstances.

b) La responsabilité sans faute

L'acte illicite, la faute ou la négligence ne s'imposent pas nécessairement en vue de reconnaître la responsabilité civile d'un acteur, dans les domaines considérés. Eu égard au relief qu'emprun-

(46) *Ibidem*, p. 22.

(47) *Ibidem*, p. 22.

(48) *Ibidem*, p. 22.

(49) M. DUTU, « Risques et droit de l'urbanisme - Rapport roumain », p. 14.

(50) *Ibidem*, p. 17.

(51) *Ibidem*, p. 17.

(52) Ph. BOOTH, « Risques et droit de l'urbanisme au Royaume-Uni », p. 12.

tent ces domaines, la responsabilité sans faute ou la responsabilité fondée sur le risque peut se voir reconnaître.

Sur le fondement des rapports nationaux déposés, il semble toutefois que le seul exercice d'une activité risquée ne suffise pas à engager la responsabilité civile de celui qui l'exerce. Si la commission d'un comportement particulier n'est plus requis, l'existence d'un dommage certain doit encore être établi⁽⁵³⁾.

Ainsi, au *Portugal*, l'activité de l'administration qui, en raison de ses caractéristiques, est « particulièrement dangereuse » et susceptible de générer des préjudices dans des situations plus ou moins exceptionnelles, mais prévisibles, engage la « responsabilité pour risque » des pouvoirs publics⁽⁵⁴⁾.

En *Espagne*, les pouvoirs publics sont tenus de réparer le dommage qui serait une conséquence du fonctionnement des services publics et qui serait causé à un citoyen, « dans ses biens ou dans ses droits »⁽⁵⁵⁾.

Dans deux hypothèses, les pouvoirs publics sont toutefois exonérés de leur responsabilité. La première hypothèse est celle de la force majeure. La seconde est celle du dommage qui découlerait « de faits ou de circonstances que l'on n'aurait pu prévoir ou éviter selon l'état des connaissances de la science ou des techniques existantes au moment des faits, le tout sans préjuger des prestations d'assistance ou économiques que les lois peuvent réserver pour ces cas »⁽⁵⁶⁾.

La force majeure n'étant pas définie, celle-ci donne lieu à des débats subtils en jurisprudence. Ainsi, par exemple, l'énorme quantité de pluie ayant causé la rupture d'un barrage n'a pu être considérée comme un cas de « force majeure », dès lors que des vannes d'évacuation d'eau n'avaient pas, dans le même temps, été correctement ouvertes⁽⁵⁷⁾.

Sur le fondement de la directive 2004/35 CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, une loi a, par ailleurs, été adoptée qui règle la réparation des dommages occasionnés à l'environnement et les menaces qui pourraient en découler⁽⁵⁸⁾.

En *Grèce*, l'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics « ne présuppose pas l'existence d'une faute d'un agent de l'administration ». Il suffit que « le dommage soit lié causalement à un acte ou à une omission illégale d'un agent dans le cadre de son service »⁽⁵⁹⁾.

(53) Voy., à cet égard, M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, op. cit., p. 23.

(54) FAIVES CORREIA et A.R. GONCALVES MONIZ, op. cit., pp. 22-23.

(55) M. BASSOLS COMA, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport espagnol », p. 17.

(56) *Ibidem*, p. 17.

(57) *Ibidem*, p. 17.

(58) *Ibidem*, p. 19.

(59) G. GIANNAKOYROU, C. GOGOS et E. PREVEDOUROU, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport hellénique », p. 14.

En pratique, les pouvoirs publics seront ainsi tenus responsables de la survenance de « destructions naturelles » ou de la « réalisation d'autres risques », lorsqu'il apparaît que la survenance de ces destructions ou que la réalisation de ces risques est liée à l'omission des pouvoirs publics d'avoir adopté les mesures nécessaires⁽⁶⁰⁾.

La responsabilité des pouvoirs publics est toutefois dégagée en cas de « force majeure » ou lorsque l'action causale des pouvoirs publics est liée à l'existence d'une « situation extraordinaire », par exemple si l'administration a donné ordre à ses agents de provoquer le débordement d'une rivière pour tenter de limiter les incendies de forêt⁽⁶¹⁾.

Les pouvoirs publics sont aussi tenus de réparer le dommage subi des suites de ce qu'ils connaissaient l'existence d'infractions, mais n'ont pas pris les mesures nécessaires en vue de prévenir le dommage : la réparation n'est toutefois exigée que si un texte législatif ou réglementaire oblige les pouvoirs publics à garantir les biens privés endommagés⁽⁶²⁾.

La Constitution *hellénique* impose encore aux pouvoirs publics de prendre « les mesures nécessaires pour la protection de l'environnement », ce qui ne conduit toutefois pas ceux-ci à devoir répondre de l'atteinte portée à l'environnement par un particulier⁽⁶³⁾.

Les pouvoirs publics ne sont pas seuls à voir leur responsabilité devoir être engagée. « (...) l'exploitant d'une activité qui cause un dommage environnemental ou susceptible de causer un tel dommage doit supporter les coûts relatifs aux mesures de réparation du dommage, à condition que le dommage soit concret et qu'il existe un lien de causalité entre l'activité et le dommage environnemental survenu ou la menace imminente d'un tel dommage »⁽⁶⁴⁾.

En *France*, l'autorité administrative qui viendrait à prendre une mesure parfaitement légale pour prévenir un risque engage sa responsabilité si le préjudice subi présente un caractère anormal et spécial, ce que le juge apprécie de manière restrictive. Les exemples sont toutefois rares en la matière⁽⁶⁵⁾.

2. La responsabilité disciplinaire

À côté des mécanismes de responsabilité civile, l'on rencontre des mécanismes de responsabilité disciplinaire.

(60) *Ibidem*, p. 14.

(61) *Ibidem*, p. 15.

(62) *Ibidem*, p. 15.

(63) *Ibidem*, p. 15.

(64) *Ibidem*, p. 14.

(65) F. PRIET, *op. cit.*, p. 22.

Ainsi, au *Portugal*, le fonctionnaire qui omet d'informer les autorités de contrôle sur les infractions commises ou qui communique des informations fausses ou erronées à propos d'infractions dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, encourt une sanction disciplinaire qui peut aller de la suspension à la révocation⁽⁶⁶⁾.

Sans que l'infraction disciplinaire soit nécessairement consacrée de façon explicite, d'autres Etats poursuivraient, sur le plan disciplinaire, le fonctionnaire se rendant coupable de comportements de cette nature. Tel serait notamment le cas en *Belgique*.

3. La responsabilité pénale

Au-delà de la responsabilité civile ou administrative et de la responsabilité disciplinaire, il est certains systèmes juridiques qui instituent, dans le domaine des risques, des mécanismes de responsabilité pénale.

Le droit *portugais* punit toute personne qui – dans le cadre des activités professionnelles qui sont les siennes – contreviendrait aux « lois », aux « règlements » ou aux « techniques » devant être respectées dans le cadre de la planification, la direction ou la réalisation d'une construction, d'une démolition ou d'une installation, ou encore dans le cadre de la modification ou dans le cadre de travaux d'entretien d'une construction, et qui créerait un danger pour la vie ou pour l'intégrité physique d'autrui, ou pour les biens patrimoniaux de grande valeur appartenant à autrui⁽⁶⁷⁾.

Certains comportements – qui provoquent de la pollution ou, plus généralement, des dommages à la nature – sont, eux aussi, réprimés pénalement.

En *Espagne*, les promoteurs, constructeurs et techniciens directeurs sont passibles de sanctions pénales s'ils mènent à bien une construction non autorisée en des lieux auxquels on a reconnu une valeur paysagère, écologique, artistique, historique ou culturelle.

L'atteinte aux ressources naturelles et à l'environnement, si elle présente un caractère irréversible ou catastrophique, est de nature à aggraver la sanction pénale encourue.

Sont également passibles de sanctions pénales, les comportements pouvant conduire à la survenance de risques catastrophiques ou mettre en danger la vie de personnes physiques. Tel est notamment le cas dans le domaine de l'énergie nucléaire.

(66) FALVES CORREIA et A.R. GONCALVEZ MONIZ, « Risques et droit de l'urbanisme – Rapport portugais », p. 21.

(67) *Ibidem*, p. 21.

En France, le non-respect des règles fixées par les différents régimes intéressant la protection des risques peut être réprimé par des sanctions pénales et administratives. C'est, par exemple, le cas s'agissant des installations classées.

L'on s'interroge cependant sur le degré d'effectivité de ces sanctions⁽⁶⁸⁾.

B. Les techniques de dédommagement

La règle est connue de tous : il incombe au responsable du dommage de réparer le préjudice subi.

Pour autant, l'équation n'est pas universelle. D'une part, des situations qui n'engagent la responsabilité de personne peuvent donner lieu à un dédommagement (1). D'autre part, des situations qui conduisent à la désignation d'un responsable donnent lieu à un dédommagement qui n'émane pas de ce dernier (2).

1. Le dédommagement nonobstant l'absence de responsabilité

Nonobstant l'absence de mise en cause de la responsabilité d'une personne, un dommage peut avoir été causé par le biais d'une action ou d'une omission. Tel est le cas, notamment, des servitudes légales d'utilité publique.

D'ordinaire, les servitudes légales d'utilité publique ne sont pas indemnisées. Le droit *roumain*⁽⁶⁹⁾, le droit *espagnol*⁽⁷⁰⁾ et le droit *belge* sont, par exemple, fixés en ce sens.

Il advient toutefois que les pouvoirs publics offrent une telle indemnisation.

Il en a notamment été ainsi, en *Belgique*, vis-à-vis des riverains d'aéroports wallons, auxquels des travaux d'isolation phonique ont été offerts pour protéger leur habitation des nuisances sonores occasionnées par l'activité de ces aéroports⁽⁷¹⁾.

Un régime de dédommagement est également institué en *Espagne* pour les terrains qui étaient constructibles, mais qui ne le sont plus à raison de modifications dans la planification⁽⁷²⁾.

(68) F. PRIET, *op. cit.*, p. 23.

(69) M. DUTU, « Risques et droit de l'urbanisme - Rapport roumain », p. 14.

(70) M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, p. 18.

(71) Voy., à cet égard, M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, *op. cit.*, p. 27.

(72) M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, p. 18.

La *France* a institué un système d'indemnisation destiné à compenser certaines servitudes légales d'utilité publique, mais pas toutes⁽⁷³⁾.

Ainsi, « les restrictions à l'usage du sol motivées par l'existence d'un risque, qui résulte d'un [plan local d'urbanisme], ne peuvent entraîner la responsabilité de la commune à l'origine de cette réglementation que dans le cadre – très restrictif – du régime légal de responsabilité du fait de l'institution de servitudes d'urbanisme »⁽⁷⁴⁾. Les conditions d'obtention de l'indemnisation sont strictes : « seule l'atteinte à un droit acquis peut permettre l'indemnisation, à condition que le préjudice soit direct, matériel et certain »⁽⁷⁵⁾. En pratique, la réunion de ces conditions est à ce point rare que la compatibilité du système avec l'article 1^{er} du Protocole additionnel numéro 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été jugé « douteuse »⁽⁷⁶⁾. C'est le motif pour lequel le Conseil d'Etat de France a pu – mais en apparence surtout – se montrer plus souple, lui qui reconnaît désormais l'indemnisation possible « 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 le propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi »⁽⁷⁷⁾.

Différentes servitudes instituées dans le domaine du droit de l'environnement peuvent donner lieu à indemnisation au prix de conditions moins strictes. Il incombe à l'exploitant d'indemniser la personne qui subit un préjudice direct, matériel et certain s'agissant de servitudes instituées autour des installations classées SEVESO II⁽⁷⁸⁾. Il incombe à la collectivité d'indemniser la personne qui subit un même préjudice s'agissant des servitudes instituées dans les zones à risque d'inondations⁽⁷⁹⁾.

Des « mesures foncières » peuvent encore être adoptées dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques, qui ne correspondent pas, à proprement parler, à des indemnisations, mais qui peuvent y être assimilées⁽⁸⁰⁾.

2. Le dédommagement par une autre personne que celle qui a engagé sa responsabilité

Des mécanismes de mutualisation de l'indemnisation née de la survenance du risque voient le jour.

(73) F PRIET, « Risques et droit de l'urbanisme en Europe — Rapport français », p. 19.

(74) *Ibidem*, p. 20.

(75) *Ibidem*, p. 20.

(76) *Ibidem*, p. 20.

(77) *Ibidem*, p. 20.

(78) *Ibidem*, p. 20.

(79) *Ibidem*, p. 20.

(80) *Ibidem*, p. 20.

La *Belgique* a ainsi institué un Fonds des calamités, auquel la victime d'une catastrophe naturelle peut s'adresser en vue de bénéficier d'une indemnisation – limitée – du dommage causé⁽⁸¹⁾.

Il existe aussi un Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles, un Fonds national de garantie des dommages houillers, un Fonds accordant des avances aux victimes de dommages causés par des captations d'eau ou encore un Fonds pour la gestion des déchets, lequel « intervient lorsque la personne ayant causé le dommage n'est pas identifiée, n'est pas jugée responsable ou n'est pas solvable⁽⁸²⁾.

En *Espagne*, on a notamment instauré un régime spécifique d'autorisation de subventions publiques dans les cas de « déclenchement de situations d'urgences ou de risques catastrophiques », qui s'écarte du régime ordinaire d'autorisation en matière de subventions⁽⁸³⁾.

Par ailleurs, un « consortium de compensation des assurances » – entité semi-publique – est appelé à couvrir les préjudices que le secteur privé n'assume pas en matière de catastrophes naturelles, mais compense, en outre, les carences accusées par les polices d'assurance qui seraient trop légères⁽⁸⁴⁾.

Fort de son existence, le consortium a, depuis sa création dans les années 40, développé une expertise qui l'a notamment conduit à étudier des techniques de prévention du dommage qui peuvent s'avérer être d'une grande efficacité dans le cadre d'entreprises de planification des sols⁽⁸⁵⁾.

La législation fiscale *espagnole* concède enfin certains bénéfices aux sociétés qui investiraient dans les actions liées, de près ou de loin, à l'environnement ou qui contribueraient à la réduction de l'impact des risques naturels et technologiques sur le quotidien⁽⁸⁶⁾.

Les droits de l'urbanisme et de l'environnement – qui sont confrontés à des risques importants, et donc à la mise en cause de responsabilités –, ne se sont pas contentés, loin s'en faut, de l'élaboration et de la mise en œuvre des mécanismes ainsi présentés.

Au bénéfice du droit européen, il suffit de penser qu'une réglementation pour le moins évoluée en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement a vu le jour, pour parer, précisément, à la survenance des risques qui préoccupent.

Dans les domaines labourés, nul ne saurait être exhaustif dans l'espace académique imparti. Telle est la force majeure à laquelle chacun saura recourir pour décliner toute forme de responsabilité.

(81) M. DELNOY, Th. de VILLENFAGNE, F. HAUMONT, B. KOHL et M. PAQUES, *op. cit.*, p. 27.

(82) *Ibidem*, p. 27.

(83) M. BASSOLS COMA, *op. cit.*, p. 21.

(84) *Ibidem*, p. 23.

(85) *Ibidem*, p. 23.

(86) *Ibidem*, p. 23.