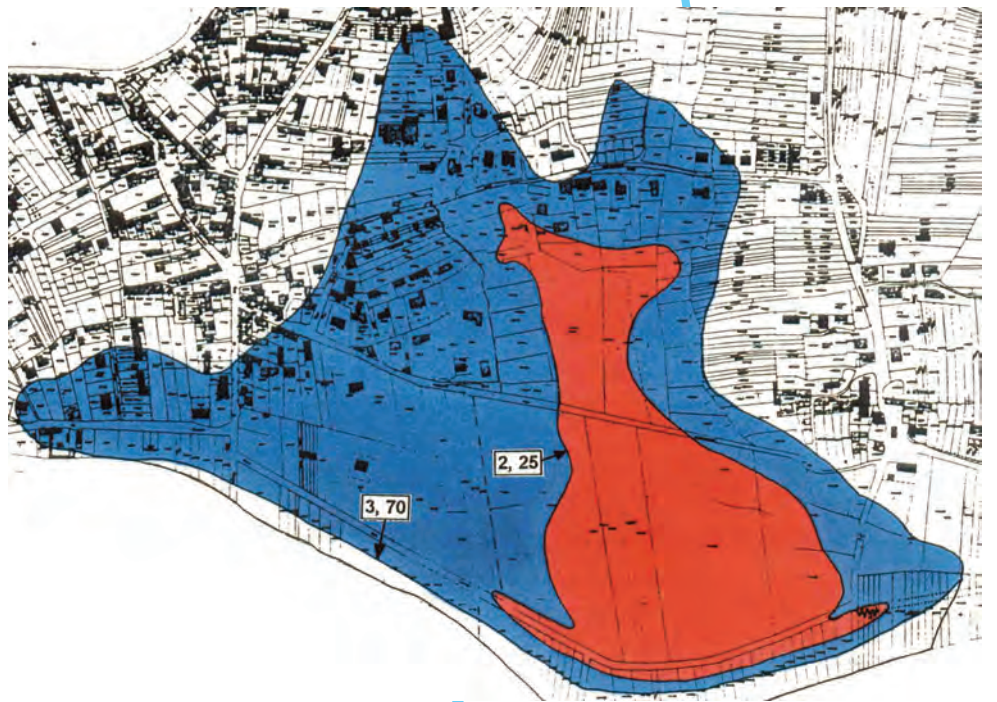


Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)

guides



GUIDE GÉNÉRAL



MINISTÈRE
DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE
ET DE LA MER

MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)

Guide général



Ce document a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage
de la **Direction Générale de la Prévention des Risques** (DGPR)
du Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM)

Coordination de la rédaction

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
direction technique territoires et ville.

Comité de pilotage

Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR)
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)
Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
direction technique territoires et ville, direction territoriale Méditerranée, direction territoriale Ouest
Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France (DRIEA)
Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement d'Aquitaine-Limousin-
Poitou-Charentes (DREAL)
Direction Départementale des Territoires et de la Mer Loire-Atlantique (DDTM 44)
Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Gard (DDTM 30).

Ce guide est l'actualisation du guide PPRN général publié en 1997, dont il reprend de nombreuses parties.
Il a mobilisé de nombreux contributeurs qui ont participé à des groupes de travail thématiques.
Nous remercions l'ensemble des personnes ayant collaboré par leurs études, leurs contributions écrites,
leurs relectures :

Sabine BAILLARGUET (DGPR), Jean-Emmanuel BOUCHUT (DDTM 30), Aurélien BOUET (DGPR),
Jean-Michel COUDESFEYTES (DREAL Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes), Vincent COURTRAY (DGPR),
Françoise DENIS (DDTM 44), Sandrine FAUCHET (DGPR), Gérald GARRY (DGALN), Madeleine GRANCHER
(CGEDD), Bernard GUEZO (CEREMA), Thierry HUBERT (DGPR), Boris LECLERC (DGPR), Séverine LOPEZ
(CEREMA), Christophe MOULIN (CEREMA), Grégory PIERRESTEGUY (DGPR), Francis POUPEL (DGPR),
Jean-Jacques RICHARD (DGPR), Cécile ROUSSEAU (DGPR), Francis ROUX (DGPR),
Romaric VALLAUD (CEREMA), Daniel VANNIER (DRIEA).

Ce document a été repris, complété et finalisé par Aurélien BOUET (DGPR-SRNH), Francis POUPEL (DGPR-SRNH)
et Gérald GARRY (DGALN-DHUP).

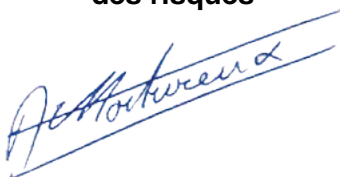
Préface

La prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire est l'une des composantes de la politique de prévention des risques, mais aussi un passage incontournable pour réussir un développement équilibré et durable sur un territoire résilient. Elle est d'autant plus importante que les événements sont nombreux, notamment pour ce qui concerne les inondations, quelquefois brutaux et dévastateurs, et que la densification de l'urbanisation concentre potentiellement davantage de personnes, de biens et d'activités dans les zones exposées. Cette prise en compte passe par la connaissance des risques, l'adaptation des projets aux aléas et une réglementation adaptée garantissant un niveau de sécurité suffisant. Cette réglementation est portée par plusieurs types de documents : les plans de prévention des risques naturels (PPRN), destinés à définir l'aléa et les premières mesures de prévention des risques à l'échelle communale ou intercommunale, et les documents d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et cartes communales, dont la vocation est de planifier un développement durable des territoires. A ces documents, s'ajoutent aujourd'hui les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), spécifiques aux inondations à l'échelle des bassins.

Atteindre l'objectif de concilier développement et risques, tout en réduisant la vulnérabilité, suppose donc une démarche cohérente de tous les acteurs (État, collectivités territoriales, société civile, etc.), dans l'esprit de la circulaire du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles. Il y est notamment rappelé l'importance de construire avec les collectivités concernées lors de l'élaboration d'un PPRN une stratégie locale de développement, dans laquelle s'inscrit une stratégie de prévention se déclinant par la suite en outils opérationnels dont le PPRN fait intégralement partie. Cette démarche constructive permet de mieux décliner dans les différents documents (PPRN, documents d'urbanisme) les orientations qui ont été définies. Elle doit aussi se traduire par une formulation adaptée des prescriptions du règlement des PPRN, afin que celles-ci ne figent pas l'urbanisation et qu'elles permettent d'ouvrir les conditions de réalisation des constructions dans les zones exposées pour tenir compte des réalités paysagères et architecturales locales, dans le respect des objectifs de prévention retenus.

Nous souhaitons que cette version actualisée du guide général « Plans de prévention des risques naturels prévisibles » apporte tous les éléments d'informations utiles pour contribuer à une gestion durable des territoires, en répondant de façon cohérente aux impératifs des politiques publiques, notamment en termes de prévention des risques, d'urbanisme et de protection des milieux.

**Le directeur général
de la prévention
des risques**



Marc MORTUREUX

**Le directeur général
de l'aménagement,
du logement et de la nature**



Paul DELDUC

Avertissement

La publication de l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et du futur décret d'application de celle-ci, qui entreront en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2017, aura des incidences sur les dispositions relatives à la concertation préalable à la prescription des plans de prévention des risques naturels et à leur enquête publique.

Ces modifications n'ont pas pu être prises en compte dans ce guide PPRN actualisé, dont la rédaction finale a été arrêtée en juillet 2016. Elles feront l'objet d'une diffusion ultérieure aux services de l'État chargés de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels.

Sommaire

Préface.....	3
Introduction.....	7
Première partie : Cadre général d'élaboration et de mise en œuvre du PPRN.....	9
1. Le PPRN : un outil dédié à la prévention.....	10
2. La procédure administrative d'élaboration du PPRN.....	20
3. La mobilisation des acteurs et la démarche générale d'élaboration du PPRN.....	48
Deuxième partie : La cartographie des PPRN : de l'analyse préalable au projet de zonage réglementaire.....	51
1. La définition du périmètre d'étude.....	52
2. Le recensement et le traitement des données.....	54
3. La détermination des aléas.....	62
4. L'analyse des enjeux.....	74
5. Du zonage réglementaire "brut" au zonage réglementaire.....	84
Troisième partie : Élaboration du dossier de PPRN.....	89
1. Les pièces constitutives du projet de PPRN.....	90
2. La note de présentation.....	90
3. Le plan de zonage réglementaire.....	93
4. Le règlement.....	101
5. Le rapport d'évaluation environnementale.....	118

Quatrième partie : Les relations du PPRN aux autres outils.....	119
1. PPRN et procédures d'urbanisme.....	121
2. PPRN, information et protection des personnes.....	133
3. PPRI et plan de gestion des risques d'inondation.....	136
4. PPRN et assurance.....	137
Cinquième partie : Les responsabilités attachées au PPRN.....	139
1. Les responsabilités de l'État associées au PPRN.....	140
2. La mise en œuvre du PPRN et son contrôle.....	141
3. Les sanctions attachées au non-respect du PPRN.....	143
Annexes.....	149
1. Terminologie.....	151
2. La cartographie.....	155
3. Le contentieux relatif aux PPRN.....	161
4. Sigles.....	167
5. Index des figures, des photographies et des cartes.....	169
6. Les guides méthodologiques plans de prévention des risques naturels	171

Introduction

Depuis la publication de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui a créé les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), un nombre important de PPRN a été réalisé. Plus de 10 700 communes étaient pourvues d'un PPRN approuvé fin décembre 2015 ; plus de 2 700 communes restent à couvrir au rythme d'environ 400 par an, sans compter celles où un PPRN déjà approuvé nécessite d'être révisé, compte-tenu de l'évolution des connaissances et des enseignements résultant de leur mise en œuvre.

Le PPRN vise, dans une perspective de développement durable, à éviter une aggravation de l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels et à réduire leurs conséquences négatives sur les vies humaines, l'environnement, l'activité économique et le patrimoine culturel :

- en délimitant des zones d'exposition aux risques à l'intérieur desquelles des constructions ou des aménagements sont interdits, tout en permettant sur d'autres zones un développement raisonné et sécurisé, là où l'intensité de l'aléa le permet, le PPRN contribue à la non aggravation de l'exposition à des risques naturels ;
- en définissant des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ainsi que des mesures relatives à l'aménagement, à l'utilisation ou à l'exploitation de constructions, d'ouvrages ou d'espaces cultivés ou plantés existant à la date d'approbation du plan, le PPRN participe à la réduction des dommages.

Le guide méthodologique PPRN général a été publié en 1997, afin d'accompagner les services déconcentrés de l'État dans l'élaboration des PPRN qui débutait.

Les modifications législatives visant à renforcer l'association des collectivités territoriales à l'élaboration des PPRN (loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) et à améliorer leur efficacité (loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), la pratique acquise par les services, le retour d'expérience et l'évolution de la jurisprudence nous ont conduit à actualiser ce guide.

Des décrets en Conseil d'État prévus par l'article L. 562-1°-VII du code de l'environnement pourront venir préciser, en tant que de besoin, les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescriptions de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les PPRN.

La publication de ce guide PPRN général actualisé a pour ambition d'aider les services déconcentrés :

- à prioriser l'élaboration des PPRN sur les territoires à forts enjeux et à couvrir les zones exposées à un risque fort par un PPRN approuvé dans un délai de trois ans maximum ;
- à couvrir à terme plus de 13 000 communes par un PPRN approuvé et à faciliter leur appropriation locale ;
- à améliorer la qualité du contenu des PPRN, leurs délais d'élaboration et les conditions de leur mise en œuvre ;
- à réviser les PPRN approuvés depuis plusieurs années sur les territoires dont l'exposition aux risques a été modifiée.

Des guides spécifiques thématiques viennent en complément de ce guide général.

La complexité du sujet, l'importance des enjeux de sécurité, les impératifs du développement et de l'aménagement durables des territoires rendent nécessaire l'appropriation de la démarche d'élaboration de ces plans par tous les acteurs tout en recherchant la meilleure harmonisation possible des pratiques.

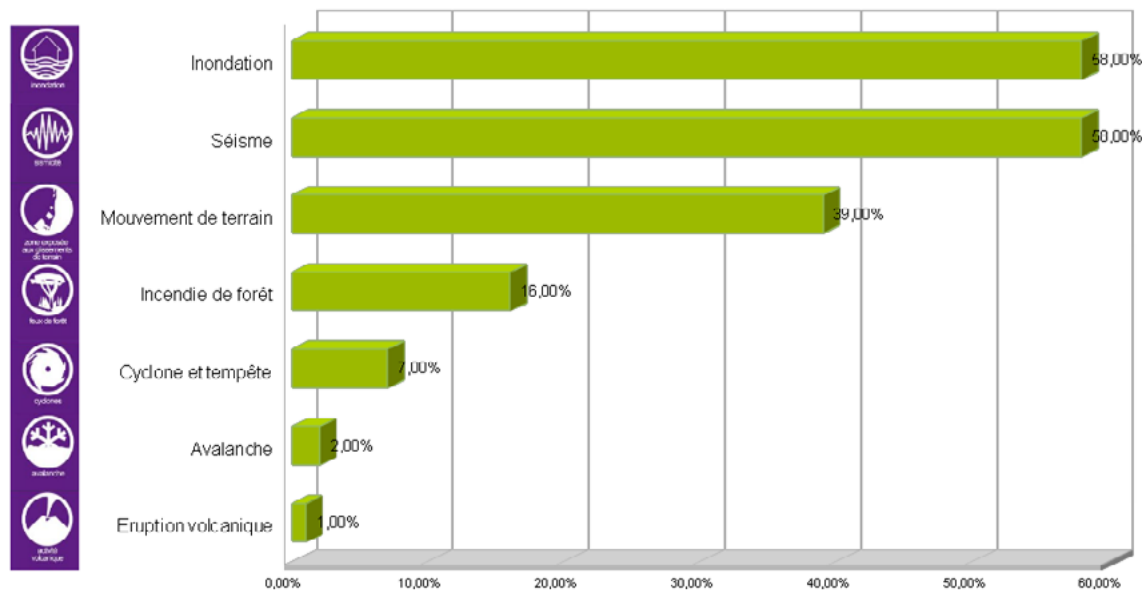
Nous souhaitons que ce guide y contribue.

Première partie

Cadre général d'élaboration
et de mise en œuvre du PPRN

Plus de la moitié des communes françaises sont exposées à des degrés divers à des risques naturels qui résultent du croisement d'un ou de plusieurs aléas (phénomène naturel – inondation, mouvement de terrain, séisme, avalanche, incendie de forêt... - d'occurrence et d'intensité données –) et des enjeux (personnes, biens, activités, moyens, patrimoine naturel et urbain susceptibles d'être affectés par un phénomène naturel). Afin de contribuer à assurer la sécurité des personnes et de limiter les effets dommageables sur les biens, l'État dispose d'un outil réglementaire dédié à la prévention des risques lorsque la situation le justifie : le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN).

Figure 1. Pourcentages des communes exposées par type de phénomène (base de données GASPARD)



Les séismes et les inondations sont les phénomènes naturels auxquels les communes françaises sont les plus exposées (58 %). Cependant, si on ne prend en compte que les communes situées en zones de sismicité 3 (modérée) à 5 (forte), le pourcentage des communes exposées à ce risque est de 25 % ; si on ne retient que celles situées en zones de sismicité 4 (moyenne) à 5 (forte), le pourcentage des communes exposées est de seulement 5 %.

1. Le PPRN : un outil dédié à la prévention

Le PPRN est un outil réglementaire essentiel de prévention des risques naturels. Il permet de réduire l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels.

1.1 Un vaste champ de réglementation

1.1.1 Un document de prévention spécifique

Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le PPRN s'est substitué aux différentes procédures préexistantes en matière de prévention des risques naturels (plans d'exposition aux risques, plans de surfaces submersibles, périmètres de risque au titre de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme...). Conformément à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, il a notamment pour objet d'élaborer des règles d'urbanisme, de construction et de gestion selon la nature et l'intensité des risques. Il peut également définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde devant être prises par les collectivités et par les particuliers, ainsi que des mesures de prévention sur les biens existants devant être prises par les propriétaires, les exploitants ou les utilisateurs. Il vaut servitude d'utilité publique et il est annexé aux documents d'urbanisme (article L. 562-4 du code de l'environnement).

Les dispositions législatives et réglementaires relatives au PPRN sont codifiées par les articles L. 562-1 à L. 562-9 et R. 562-1 à R. 562-12 du code de l'environnement.

1.1.2 Un document élaboré par l'État

La loi énumère de manière indicative, sans toutefois être exhaustive, les risques naturels qui peuvent conduire à l'élaboration d'un PPRN.

Les inondations visent plus particulièrement les débordements de cours d'eau, les submersions marines, le ruissellement et les remontées de nappe.

Les mouvements de terrain comprennent notamment les glissements et les coulées de boue associées et fluages, les éboulements et chutes de blocs, les effondrements et affaissements dus à des cavités, et les tassements par retrait des sols sensibles au phénomène de retrait gonflement.



Article L. 562-1 du code de l'environnement

I.-L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Le préfet est le responsable de la procédure d'élaboration des PPRN, au nom de l'État, depuis sa prescription jusqu'à son approbation. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés sont associés à l'élaboration du projet de PPRN.

Le projet de PPRN, dont le périmètre d'études est défini préalablement à sa prescription, comprend la réalisation d'études portant sur la qualification des aléas et l'évaluation des enjeux, ainsi que l'élaboration du zonage réglementaire et la rédaction du règlement.

1.1.3 Les pièces constitutives du PPRN

Le PPRN est composé de trois pièces : une note de présentation, un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones réglementaires et un règlement. Ces pièces font l'objet d'une présentation détaillée dans la partie 3 « élaboration du dossier de PPRN ».



Article R. 562-3 du code de l'environnement

Le dossier de projet de plan comprend :

1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances ;

2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ;

3° Un règlement précisant, en tant que de besoin :

a) les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ;

b) les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° du II de l'article L. 562-1 et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° de ce même II. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour celle-ci.

1.2 Un objectif de maîtrise de l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels

1.2.1 Les principes de délimitation des zones réglementaires

L'article L. 562-1 du code de l'environnement définit l'objet du PPRN :



II – Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques, mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1°.

Ces dispositions concernent les nouveaux projets de construction, ainsi que les projets d'extensions, de changements de destination, de démolitions/reconstructions ou de reconstructions après sinistre de biens existants, qui sont, comme tout projet soumis à une déclaration de travaux ou à l'obtention préalable d'un permis de construire, réglementés au titre du code de l'urbanisme.

Dans les zones exposées aux risques, l'objectif est d'assurer la sécurité des personnes et de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des activités.

Dans les zones non directement exposées aux risques, le but est de réglementer les modifications de l'usage du sol telles que des constructions, des aménagements, des exploitations diverses, qui pourraient aggraver les risques ou en créer de nouveaux. Ces zones peuvent également jouer un rôle de protection à préserver, tels que les zones d'expansion des crues et certains massifs boisés vis-à-vis des avalanches ou des chutes de blocs par exemple.

L'article L. 562-8 du code de l'environnement définit également des principes applicables aux parties submersibles des vallées et aux autres zones inondables.



Article L. 562-8 du code de l'environnement

Dans les parties submersibles des vallées et dans les autres zones inondables, les plans de prévention des risques naturels prévisibles définissent, en tant que de besoin, les interdictions et les prescriptions techniques à respecter afin d'assurer le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation.

1.2.2 La maîtrise des projets

Dans les secteurs délimités au titre de l'article L. 562-1-II alinéas 1° et 2° précités, le PPRN a pour objet de maîtriser l'urbanisation conformément aux principes généraux suivants :

- la constructibilité doit être appréciée au regard de la nature et de l'intensité du risque ;
- les zones d'aléa fort sont soumises à un principe d'interdiction des constructions futures. Cependant, dans les centres urbains denses, afin de permettre la gestion de l'existant et le renouvellement urbain, des adaptations à ce principe peuvent être envisagées, si elles n'aggravent pas l'exposition au risque des personnes. Dans les zones exposées par exemple à un aléa sismique fort ou à un aléa fort de retrait-gonflement des argiles, les projets seront soumis à des prescriptions constructives visant à renforcer la résistance au phénomène et à en limiter les conséquences ;
- dans les autres zones d'aléas, les constructions sont rendues possibles sous réserve du respect des prescriptions définies par le PPRN. En fonction du contexte local, certaines zones pourront être rendues inconstructibles (zones d'expansion de crues par exemple).

1.2.3 Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde



Article L. 562-1 du code de l'environnement

II-Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

3° de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers.

Article R. 562-4 du code de l'environnement

I.-En application du 3° du II de l'article L. 562-1, le plan peut notamment :

1° définir des règles relatives aux réseaux et infrastructures publics desservant son secteur d'application et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours ;

2° prescrire aux particuliers ou à leurs groupements la réalisation de travaux contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance des phénomènes considérés ;

3° subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant, la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels.

II.-Le plan indique si la réalisation de ces mesures est rendue obligatoire et, si elle l'est, dans quel délai.

Ces mesures ont pour finalité :

- de diminuer l'intensité ou les conséquences des aléas ;
- d'atténuer les effets de l'événement sur la population et les biens.

Les prescriptions peuvent porter par exemple sur la création, l'entretien d'ouvrages de protection ou de cours d'eau par les collectivités.

Photographie 1. Travaux d'entretien de rivière : retrait d'embâcle faisant obstacle à l'écoulement des eaux



Source : Thierry Degen MEEM/MLHD

1.2.4 La réduction de la vulnérabilité des constructions existantes



Article L. 562-1 du code de l'environnement

II-Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

4° de définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

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

I. - En application du 4° du II de l'article L. 562-1, pour les constructions, les ouvrages ou les espaces mis en culture ou plantés, existant à sa date d'approbation, le plan peut définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Toutefois, le plan ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan ou, le cas échéant, à la publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 562-6, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.

II. - Les mesures prévues au I peuvent être rendues obligatoires dans un délai de cinq ans pouvant être réduit en cas d'urgence.

III. - En outre, les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan.

Ces prescriptions ont pour vocation :

- d'assurer la sécurité des personnes ;
- de réduire les dommages aux biens ;
- de favoriser le retour à la normale, après la crise.

Quelques exemples de prescriptions :

- en zones inondables, la réalisation d'un espace refuge ou d'une issue d'évacuation au-dessus de la cote de référence ;
- dans les zones soumises aux avalanches, la pose de volets résistant à une certaine pression sur les murs faisant face à la pente ;
- dans les zones sismiques, l'amarrage des cheminées ou mâts situés sur les toits.

1.3 Faire des PPRN à bon escient

Les PPRN sont élaborés sur les territoires les plus exposés. A cette fin, une analyse des aléas et des enjeux permettra aux services de prioriser les communes concernées.

1.3.1 La connaissance des risques naturels

En complément des informations contenues dans le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), il est pertinent de s'appuyer sur l'historique des événements passés ainsi que sur les études existantes.

Pour cela, les principales ressources à disposition des services sont les suivantes :

- les arrêtés interministériels de constats de l'état de catastrophe naturelle. Ils sont une source d'identification et de localisation des événements de ces dernières décennies¹ ;
- la base nationale de données des mouvements de terrain² et des cavités ;
- la Base de Données Historiques sur les Inondations (BDHI) ;
- la base de données des pluies extrêmes³ ;
- les bases de données textuelles et cartographiques de l'enquête permanente sur les avalanches et de la carte de localisation des phénomènes d'avalanches gérées par IRSTEA et RTM ;
- la base de données événements sur les risques en montagne des services du RTM ;
- la base de données de sismicité historique SISFrance (BRGM/EDF/IRSN) ;
- la base de données des tsunamis historiques : www.tsunamis.fr

¹ Le système CATNAT a été instauré par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Le phénomène de retrait gonflement des argiles a été inclus à ce régime en 1989.

² Bases de données gérées par le BRGM. Adresse Internet : <http://www.bdmvt.net> et www.cavites.fr, désormais accessibles via Géorisques

³ Adresse Internet : <http://www.pluies.extremes.meteo.fr>

- les études portant, soit directement sur l'exposition aux risques, soit sur les dynamiques territoriales. Elles peuvent renseigner sur les enjeux locaux, présents ou futurs ;
- les études prospectives ;
- GEORISQUES. Il s'agit d'une application cartographique utilisant des données représentant des aléas, des enjeux et des données géographiques dans les domaines des risques naturels et technologiques à l'échelle nationale. Les objectifs de ce portail national sont de permettre un accès facile à l'information géographique en France pour tous les publics (professionnels, administrations et particuliers) et de faciliter le partage de l'information géographique environnementale entre les autorités publiques. Cet outil géomatique simple a également pour but de fournir une infrastructure pour le respect de la directive européenne INSPIRE. L'intérêt de GEORISQUES est de disposer d'une part de données qualifiées, agrégées au niveau national, et d'autre part d'outils de consultation et de traitement. Ce portail est accessible au public depuis juillet 2014 ;
- l'observatoire national des risques naturels. Il a été créé le 3 mai 2012 par convention entre l'État représenté par le MEEM/DGPR, la caisse centrale de réassurance et la mission des risques naturels des sociétés et mutuelles d'assurances. Il répond à un besoin de mutualisation des bases de données sur les aléas, les enjeux, les dommages et des actions de prévention des risques naturels. L'ONRN s'appuie sur l'application GEORISQUES et sur les productions de la CCR et de la MRN dans le domaine de la connaissance des coûts des catastrophes naturelles. Le portail <http://www.onrn.fr> propose un annuaire des acteurs de la gestion des risques naturels, un recensement des bases de données publiques existantes sur la thématique des risques, des indicateurs exploitables à l'échelle communale, notamment sur le coût des dommages visualisables via une cartographie interactive, ainsi que les premières publications de l'Observatoire.

Ces différentes informations permettent ainsi de disposer d'un état des lieux des territoires vis-à-vis desquels l'action publique de prévention doit se déployer suivant une gamme de réponses intégrant en particulier la mise en place de plans de prévention des risques naturels.

1.3.2 La programmation des PPRN

Il s'agit de proposer des priorités d'actions et d'affectation des moyens prenant en compte différents critères :

- le niveau de risque. Celui-ci est caractérisé par le niveau d'aléa, par la vulnérabilité des enjeux et par les projets ;
- l'existence de priorités nationales. Les instructions ministérielles relatives aux thèmes nationaux prioritaires en matière de risques naturels et hydrauliques définissent des principes de programmation des PPRN hiérarchisant les besoins selon les enjeux. De plus, certains événements importants tels que la tempête Xynthia de février 2010 peuvent être à l'origine de circulaires ministérielles spécifiques. Celle du 2 août 2011 a identifié 303 communes prioritaires sur l'ensemble du littoral métropolitain français à couvrir par un plan de prévention des risques littoraux ;
- les stratégies régionales de prévention des risques naturels. Elles ont pour objet de définir les priorités des services de l'État au niveau régional, déclinées à l'échelon départemental, en matière de prévention des risques naturels. Dans ce cadre, elles établissent la programmation des PPRN prioritaires à élaborer ou à réviser ;
- l'existence de schémas départementaux de prévention des risques naturels majeurs que les Préfets de département décident d'élaborer conformément aux articles L. 565-2 et R. 565-1 à

4 du code de l'environnement, et qui vont notamment préciser les communes prioritaires où un PPRN devra être élaboré ;

- le contexte local.

Le choix des communes retenues est effectué par l'autorité administrative (Préfet/DDT(M) avec l'appui des DREAL, après consultation, si possible, de la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM), dont les missions sont définies par les articles R. 565-5 à R. 565-7 du code de l'environnement.

1.3.3 La réalisation de PPRN multirisques

Un PPRN multirisques présente l'avantage de traiter avec une procédure unique plusieurs aléas dans un seul document, de définir les prescriptions propres à chaque aléa et de garantir la cohérence entre elles.

Cette démarche multirisques est particulièrement pertinente selon les aléas en présence : liquéfaction sismique et inondation, mouvements de terrain et ruissellement dans les zones montagneuses, etc.

L'élaboration d'un PPRN multirisques nécessite un travail rigoureux compte-tenu des interactions entre les risques, des nombreux acteurs à associer, des études à coordonner et de l'exigence de qualité des pièces du dossier pour disposer d'un document pédagogique et équilibré.

1.4 Les documents antérieurs au PPRN

Antérieurement au PPRN, plusieurs documents permettaient de prendre en compte les risques naturels dans l'aménagement du territoire : le Plan de Surfaces Submersibles (PSS), la délimitation des périmètres de risques au titre de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, le Plan d'Exposition aux Risques (PER) et le Plan de Zones Sensibles aux Incendies de Forêt (PZSIF).

Ces réglementations antérieures ont été abrogées par les articles 18 (PER), 20 (PSS) et 21 (PZSIF) de la loi du 2 février 1995, et l'article 10-I (R. 111-3) du décret du 5 octobre 1995. Elles demeurent, toutefois, en vigueur pour les documents approuvés avant la publication de ce décret.

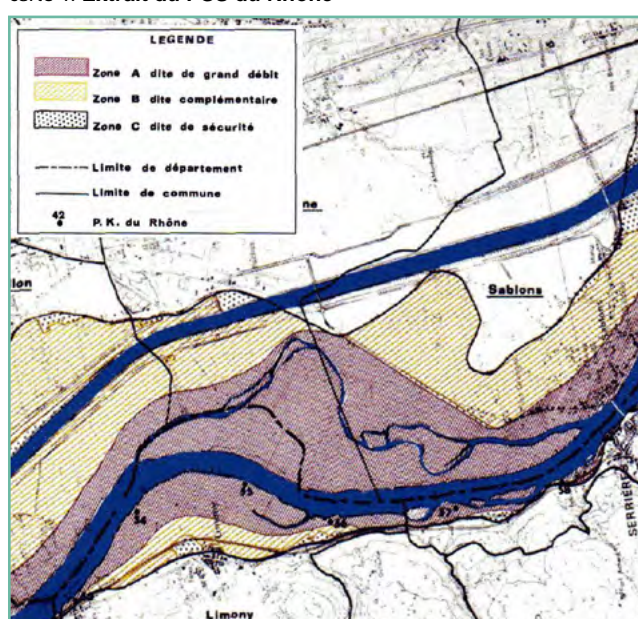
1.4.1 Présentation des anciens documents

Le plan de surfaces submersibles (PSS)

Créé par un décret-loi du 30 octobre 1935, le PSS est le plus ancien de ces documents de contrôle de l'occupation des sols vis-à-vis du risque naturel. Destiné à assurer le libre écoulement des eaux et la préservation des champs d'inondation, il s'est révélé en partie inadapté au regard des objectifs actuels de maîtrise de l'urbanisation et de l'aménagement dans les zones inondables :

- le contrôle de l'utilisation du sol n'avait pas pour objectif premier la sécurité des personnes et des biens ;

Carte 1. Extrait du PSS du Rhône



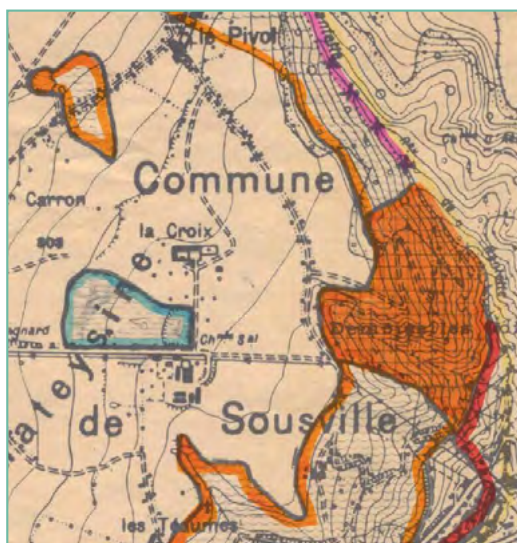
- la procédure qui interdisait ou autorisait au cas par cas l'implantation de certains ouvrages, de plantations ou d'aménagements dans la zone inondable, ne permettait pas de prévenir les impacts cumulés des projets.

Le PSS présentait néanmoins l'avantage de prendre en compte globalement l'écoulement des eaux sur des tronçons homogènes de plaine alluviale.

Fin 2015, plus de 200 communes étaient toujours couvertes par un plan de surfaces submersibles approuvé.

Les PZSIF, R. 111-3 et PER

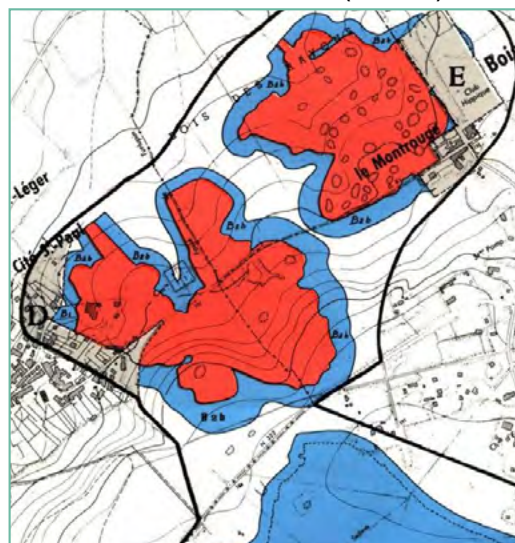
Carte 2. Extrait du périmètre de risque du R. 111-3 du code de l'urbanisme de Sousville (Isère)



Ces trois documents avaient pour principal objectif de réglementer l'occupation des terrains exposés aux risques.

Aucun plan de zone sensible aux incendies de forêt (PZSIF), établi en application de l'article 21 de la loi du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, n'est arrivé à terme. Cependant, le travail engagé a permis de mener une réflexion approfondie sur les relations entre l'urbanisation et les incendies de forêt, de réaliser des études de terrain et d'élaborer des cartes de risque. Ces acquis ont ensuite été valorisés pour l'élaboration des PPRN incendies de forêt.

Carte 3. Extrait du PER de l'Hautil (Yvelines)



La procédure de délimitation et d'approbation des périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme était relativement simple à mettre en œuvre. Cependant, le champ d'action était limité aux autorisations délivrées dans le cadre du code de l'urbanisme. Il ne permettait notamment pas de prescrire des règles de construction pour les projets nouveaux et des mesures de réduction de la vulnérabilité pour les biens existants.

Créé par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, le plan d'exposition aux risques (PER) avait une portée plus large. Il représentait le premier vrai document de prévention et a permis de développer sensiblement la connaissance des phénomènes naturels et les méthodologies de cartographie des risques. Il a été notamment l'occasion de définir une cartographie des aléas et une étude de vulnérabilité. Par ailleurs, il a introduit la notion de prescriptions sur les biens existants. Sa mise en œuvre a cependant été ralentie par la complexité des études, leur coût et par la lourdeur de sa procédure d'approbation.

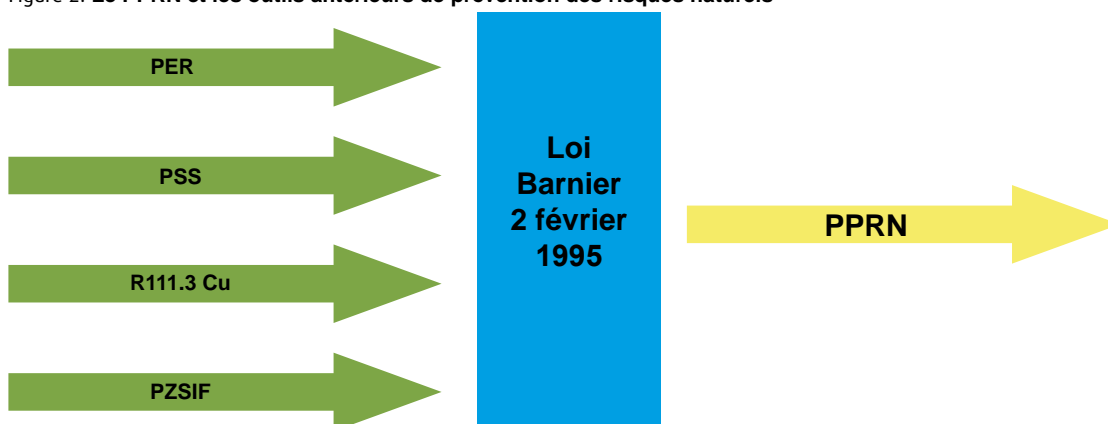
1.4.2 Le statut et la portée de ces outils

Le statut

Les PSS, PZSIF, R. 111-3 et PER approuvés valent PPRN à compter du 11 octobre 1995, date de

publication du décret relatif aux PPRN. Ces documents sont de ce fait des servitudes d'utilité publique devant être annexées au PLU (articles L. 153-43 et L. 153-60 du code de l'urbanisme) et à la carte communale (articles L. 161-1 et L. 163-10 du code de l'urbanisme).

Figure 2. Le PPRN et les outils antérieurs de prévention des risques naturels



Article L. 562-6 du code de l'environnement

Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles approuvés en application du I de l'article 5 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles valent plans de prévention des risques naturels prévisibles. Il en est de même des plans de surfaces submersibles établis en application des articles 48 à 54 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, des périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, ainsi que des plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l'article 21 de la loi n°91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt. Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions du présent chapitre.

Toute mise à jour de ces documents doit être réalisée selon les procédures et les règles relatives à la modification ou à la révision du PPRN. Ainsi, les PSS, approuvés originellement sur un tronçon de rivière par décret en Conseil d'État, peuvent désormais être révisés ou modifiés par arrêté préfectoral, après consultation et enquête publique dans les seules communes concernées.

Les anciens documents ne répondent pas strictement aux objectifs ou aux règles fixées pour les PPRN. C'est pourquoi il appartient à chaque préfet de déterminer s'ils doivent être révisés. Dans ce cas, il conviendra de veiller à ce que l'arrêté préfectoral d'approbation du PPRN abroge l'ancienne réglementation.

La portée

Le décret du 5 octobre 1995 qui abroge les textes réglementaires relatifs aux PSS, PZSIF et PER maintient cependant en vigueur les documents approuvés antérieurement à la parution de la loi du 2 février 1995. La portée de ces documents, opposables, n'est en rien modifiée. Les règles continuent à s'appliquer de la même manière. Les déclarations à l'intérieur des PSS, visées aux articles 50 à 54 du code du domaine public fluvial et à l'article R. 421-38-14 du code de l'urbanisme, sont donc maintenues en application à cette seule fin.



Article R. 562-12 du code de l'environnement

Le décret du 20 octobre 1937 relatif aux plans de surfaces submersibles, le décret n°92-273 du 23 mars 1992 relatif aux plans de zones sensibles aux incendies de forêt et le décret n°93-351 du 15 mars 1993 relatif aux plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, abrogés par le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995, demeurent en vigueur en tant qu'ils sont nécessaires à la mise en œuvre des plans de surfaces submersibles, des plans de zones sensibles aux incendies de forêt et des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles valant plans de prévention des risques naturels prévisibles en application de l'article L. 562-6.

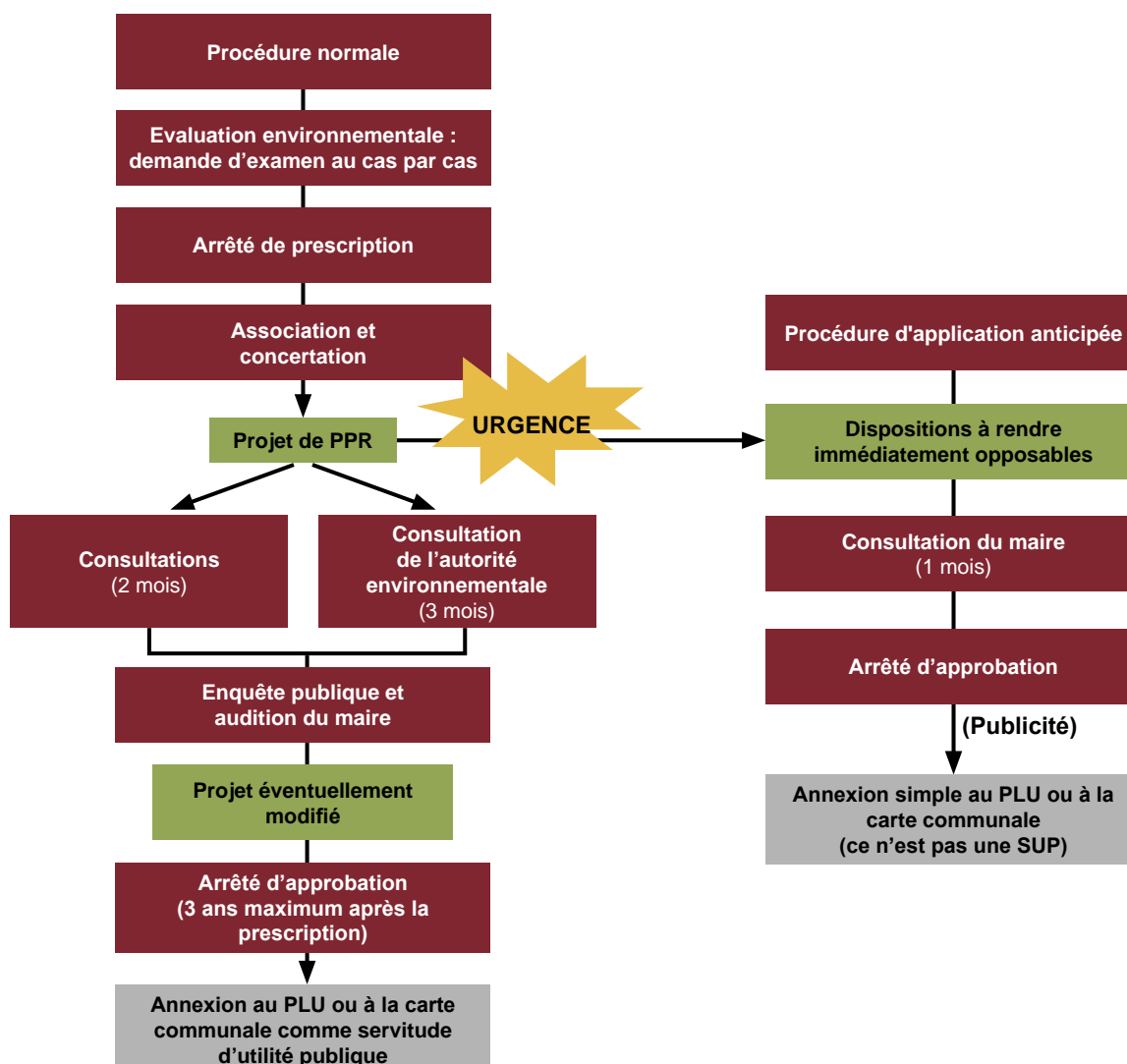
2. La procédure administrative d'élaboration du PPRN

2.1 La démarche générale

Elle est définie aux articles R. 562-1 à 10 du code de l'environnement. Elle est caractérisée par différentes phases, dont les délais et les conditions de réalisation doivent être respectés sous peine de s'exposer à des recours contentieux.

Elle se déroule en plusieurs étapes dans un cadre de concertation et d'association tout au long de la procédure :

Figure 3. Schéma général d'élaboration du PPRN



- la saisine de l'autorité environnementale pour examiner au cas par cas les PPRN et déterminer s'ils doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale ;
- l'arrêté de prescription ;
- l'application par anticipation (si besoin est) ;
- la consultation de l'autorité environnementale dans le cas de la réalisation d'une évaluation environnementale du PPRN ;
- la consultation officielle des collectivités et des services ;
- l'enquête publique, précédée d'un arrêté de mise à l'enquête ;
- l'arrêté d'approbation.

2.2 L'association et la concertation

Les modalités de l'association et de la concertation sont précisées dans l'arrêté de prescription du PPRN.



Article L. 562-3 du code de l'environnement

Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles. Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés. [...]

Article R. 562-2 du code de l'environnement

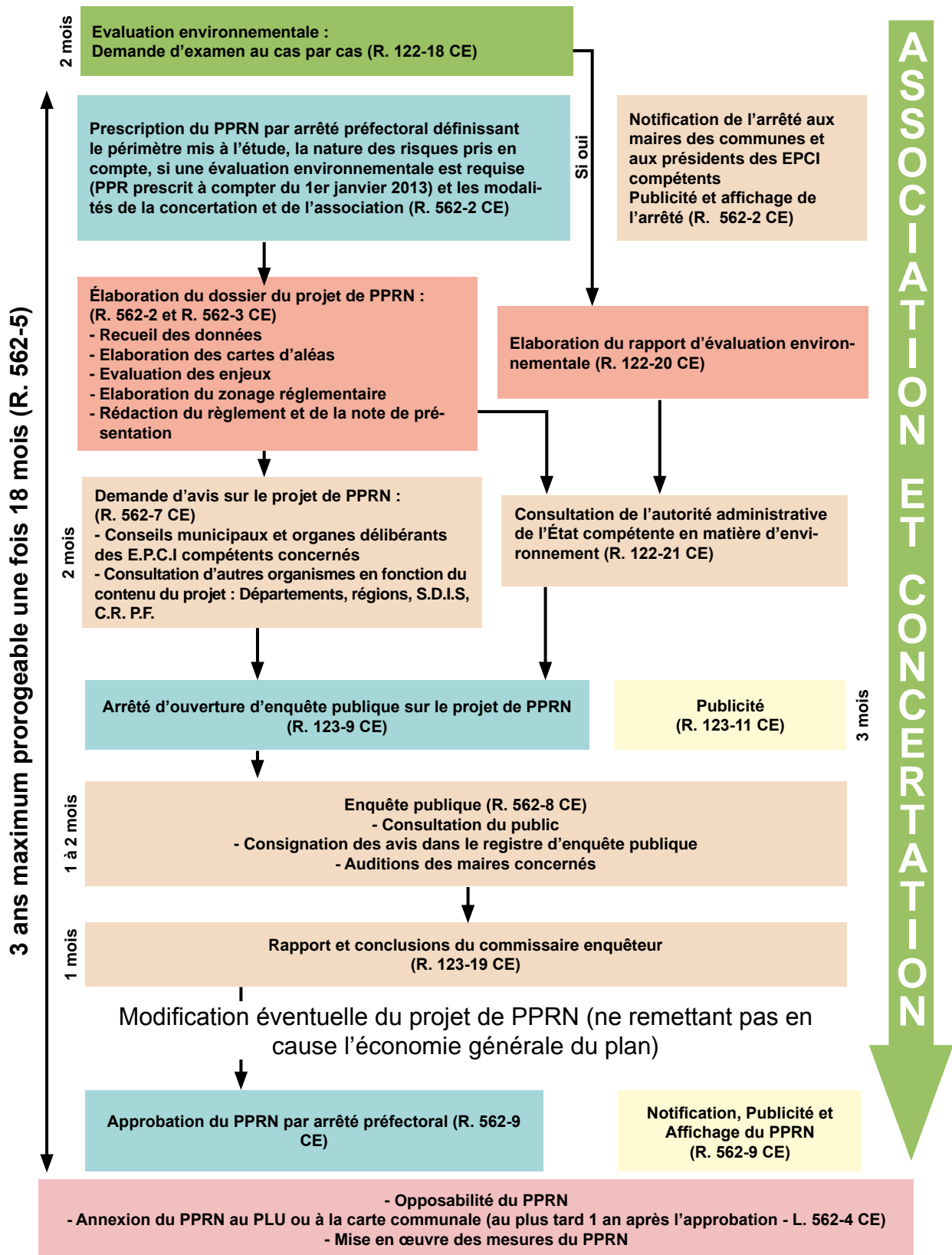
L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles [...] définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet.



- **Association** : action permettant aux collectivités territoriales, aux organismes et aux personnes les plus concernés par le projet de PPRN de contribuer aux réflexions, de réagir aux propositions du service instructeur tout au long de la procédure. L'objectif est d'aboutir à un document réglementaire partagé, même si l'État reste maître de son élaboration et de son contenu final.
- **Concertation** : « une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables » (Commission nationale du débat public).

Les modalités de consultation, de concertation et d'association sont explicitées par la circulaire ministérielle du 3 juillet 2007 ainsi que dans le guide « Plan de prévention des risques naturels : le guide de la concertation ».

Figure 4. Schéma détaillé d'élaboration d'un PPRN



L'association et la concertation sont nécessaires pour contribuer à l'appropriation des objectifs de prévention des risques naturels par les collectivités, les organismes et les personnes concernés. Elles doivent être menées tout au long de l'élaboration du projet de PPRN.

2.2.1 L'association

L'association de différents acteurs est primordiale pour des raisons d'efficacité de l'action publique. Elle a pour objectif d'instaurer un climat de confiance nécessaire à l'appropriation des analyses et des choix qui fondent le projet de PPRN. Avant d'en arrêter les modalités, il paraît souhaitable de rencontrer les principaux acteurs au cours d'une ou plusieurs réunions préparatoires, notamment en commission départementale des risques naturels majeurs.

Le choix des acteurs est fonction du contexte et des enjeux locaux. Leur nombre est arrêté par le préfet de département.

Les collectivités associées sont a minima :

- la ou les communes directement concernées par le projet de PPRN ;
- le ou les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), dont le périmètre d'intervention est couvert en totalité ou en partie par le PPRN.

Suivant les spécificités du territoire, d'autres organismes ou personnes peuvent être associés :

- le Service Départemental d'Incendie et de Secours ;
- le Service Départemental d'Architecture et du Patrimoine ;
- la Chambre d'Agriculture ;
- la Chambre de Commerce et d'Industrie ;
- la Chambre d'Artisanat ;
- le Centre National de la Propriété Forestière ;
- le Conseil départemental et/ou régional ;
- les syndicats de communes disposant de compétences spécifiques sur la gestion du risque ;
- les établissements publics territoriaux de bassin et les structures porteuses des schémas d'aménagement et de gestion des eaux ;
- les associations agréées ;
- les gestionnaires d'infrastructures ;
- les universités ;
- toute personne morale apte à éclairer les débats sur des questions précises.

L'association est exercée le plus souvent sous forme de réunions de travail.

Au cours de cette phase, les services de l'État devront prendre en compte les dynamiques territoriales en jeu, dans le respect des principes de la politique de prévention. Il est donc préconisé de solliciter de la part des collectivités une communication, le plus en amont possible, de leurs projets et stratégies de développement, afin de les prendre en compte dans la mesure du possible dans le respect des objectifs du PPRN. Les projets des collectivités pourront ainsi être identifiés et décrits dans la note de présentation comme autant d'éléments de contexte. Une fois ce dialogue engagé, l'aléa de référence qualifié et les enjeux collégialement identifiés, il conviendra d'établir dans un

dialogue continu avec les collectivités, des propositions de zonage réglementaire et de règlement associés à ces enjeux. Dans le cadre de cette élaboration associée, pilotée par les services de l'État, les collectivités territoriales peuvent ainsi apporter leurs contributions et être force de propositions⁴.

2.2.2 La concertation

La concertation regroupe l'ensemble des démarches permettant un échange contradictoire et une discussion publique, entre différents acteurs sur un projet touchant au territoire et à leurs occupants. Elle peut revêtir plusieurs formes : réunions publiques, sites internet, forums d'échanges, registres dans les mairies...

La concertation est fondamentale dans le processus d'élaboration du PPRN, et doit être la plus large possible. C'est un facteur de réussite. Les modalités en seront définies si possible avec les collectivités. Elles préciseront, dans l'arrêté de prescription du PPRN, le nombre et le type d'actions à engager. Il faudra s'assurer que ces modalités pourront être respectées. En effet, il sera toujours possible d'ajouter des actions de concertation, mais celles qui seront définies dans l'arrêté devront être tenues afin de ne pas s'exposer à des contentieux.

La concertation peut notamment être menée à trois étapes de l'élaboration du PPRN :

- le lancement de la réflexion ;
- les études d'aléas, d'enjeux et de vulnérabilité ;
- la stratégie locale de prévention et le projet de PPRN.

Pour mener à bien tout ou partie de la concertation, il peut s'avérer utile de faire appel à des professionnels de la communication. A titre d'exemple, l'animation d'une réunion publique importante peut justifier le recours à un consultant ou un journaliste. Celui-ci pourra participer à la préparation de la réunion, sur le fond et sur la forme, à l'organisation de son déroulé et à la gestion des temps de parole.

L'important est de fixer le cadre dans lequel s'inscrivent les échanges et de bien préciser ce qui est soumis à cette démarche et ce qui ne l'est pas. Ainsi, l'aléa de référence ne doit pas faire l'objet d'une remise en cause. Il sert de base à la définition de la stratégie de prévention qui, elle, peut donner lieu à des échanges.

Photographie 2. Réunion de concertation



Source : Gérald Garry

La formalisation de l'ensemble des actions de la concertation menée depuis le début de la démarche jusqu'à l'enquête publique, est réalisée dans le cadre d'un bilan obligatoire de concertation, selon l'article R. 123-8 du code de l'environnement. Ce bilan est remis au commissaire enquêteur, et joint pour information à la note de présentation du PPRN approuvé.

⁴ Circulaire du 3 juillet 2007 : la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

2.3 L'évaluation environnementale : demande d'examen au cas par cas

Il résulte du 2° de l'article R. 122-17-II du code de l'environnement que les plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par l'article L. 562-1 du même code sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Les révisions et modifications des plans de prévention des risques naturels, telles qu'elles sont définies aux articles L. 562-4-1-I et II, R. 562-10, R. 562-10-1 et R. 562-10-2 du code de l'environnement, sont également visées par la même obligation.

Cet examen au cas par cas se fait en amont de la prescription des plans de prévention des risques naturels, puisque l'arrêté de prescription du PPRN doit indiquer si une évaluation environnementale sera réalisée ou non, en application de l'article R. 562-2 du code de l'environnement. Lorsqu'elle est explicite, la décision de l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement est annexée à l'arrêté de prescription.

Il résultait de l'article R. 122-17-III du code de l'environnement (issu du décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement) que pour les plans de prévention des risques naturels, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement était le préfet de département.

Le décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale a modifié le système de l'évaluation environnementale des plans, schémas et programmes et des documents d'urbanisme, afin d'établir une séparation fonctionnelle entre l'autorité chargée de l'élaboration des documents et celle chargée de l'évaluation environnementale.

Selon l'article R. 122-17-III du code de l'environnement (modifié par le décret du 28 avril 2016 précité), pour les plans de prévention des risques naturels, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement est désormais la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

La procédure d'examen est définie à l'article R. 122-18 du code de l'environnement.

L'article R. 122-18 du code de l'environnement précise que la personne publique responsable du PPRN doit transmettre à la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable à un stade précoce dans l'élaboration du plan, les informations suivantes dès qu'elles sont disponibles :

- une description des caractéristiques principales du plan, en particulier la mesure dans laquelle il définit un cadre pour d'autres projets ou activités ;
- une description des caractéristiques principales de la valeur et de la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée par la mise en œuvre du plan ;
- une description des principales incidences sur l'environnement et la santé humaine de la mise en œuvre du plan.

Dès la réception de ces informations, la formation d'autorité environnementale sans délai :

- en accuse réception, en indiquant la date à laquelle est susceptible de naître la décision implicite valant obligation de réaliser une évaluation environnementale ;
- les met en ligne sur son site internet en indiquant la date à laquelle est susceptible de naître la décision implicite mentionnée ci-dessus ;
- les transmet au directeur général de l'agence régionale de santé. La consultation de cette

autorité porte sur la nécessité de réaliser ou non l'évaluation environnementale du PPRN. Elle est réputée réalisée en l'absence de réponse dans le délai d'un mois à compter de la réception de la transmission des informations mentionnées à l'article R. 122-18.-I.

Cette autorité se prononce au regard des informations fournies par la personne publique responsable et des critères de l'annexe II de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, dont la transposition en droit français a été assurée par l'article 5 de l'ordonnance du 3 juin 2004, ratifiée par l'article 80 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, et complétée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (article L. 122-4 du code de l'environnement). Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de ces informations pour informer, par décision motivée, la personne publique responsable de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale. L'absence de décision notifiée au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale (article R. 122-18.-III du code de l'environnement).

Cette décision doit faire l'objet des mesures de publicité suivantes :

- elle est publiée sur le site internet de l'autorité administrative compétente ;
- la décision ou la mention de son caractère tacite doit figurer dans le dossier soumis à enquête publique ou mis à disposition du public.

Si le projet de PPRN est soumis à une évaluation environnementale, un rapport d'évaluation environnementale devra être établi par le service en charge de l'élaboration du PPRN, en liaison avec les autres services de la DDT/M et de la DREAL.

Si le projet de PPRN n'est pas soumis à une évaluation environnementale, le public devra être informé de la décision motivée de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (articles L. 122-10 et R. 122-18 du code de l'environnement).

A titre d'exemple, dans la note technique MEEM-DGPR/MLHD-DGALN du 29 juillet 2015 relative à la prise en compte du risque d'incendies de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire, il est indiqué que les plans de prévention du risque d'incendies de forêt couvrent, dans la plupart des cas, des territoires situés à l'interface d'espaces urbanisés et de zones naturelles présentant un intérêt écologique. Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde pouvant être prescrites dans le cadre du PPRIF conduisent fréquemment à la réalisation de travaux dans le milieu naturel. La réalisation de voies d'accès, de points d'eau et d'espaces défrichés peut alors avoir des impacts notables sur l'environnement. C'est pourquoi le contexte inhérent aux incendies de forêt conduira à soumettre de nombreux PPRIF à la procédure d'évaluation environnementale.

En outre, en application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, relatif aux incidences des documents de planification, des programmes ou des projets d'activités, de travaux ou d'aménagement sur des sites Natura 2000, « lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée « évaluation des incidences Natura 2000 »

1° les documents de planification qui, sans autoriser par eux-même la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation ;

2° les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ;

3° les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. »

Il est donc important que les services chargés de l'élaboration des PPRN soumettent, le cas échéant, ces documents à évaluation de leurs incidences sur les objectifs de conservation des sites Natura 2000, dès lors qu'ils prévoient des travaux à l'intérieur d'un site Natura 2000.

Cette procédure a pour but de vérifier la compatibilité d'un projet avec les objectifs de protection et de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire à l'origine de la désignation du site, de prévenir leur dégradation ou leur destruction.

2.4 L'arrêté de prescription

La prescription correspond à la décision administrative par laquelle le préfet décide d'engager l'élaboration d'un PPRN. Cette décision est un acte préparatoire qui initie la procédure d'élaboration du PPRN (tribunal administratif de Lille, Monsieur Hubert Henno c/ M. le préfet du Pas-de-Calais, 12 mai 2014, et tribunal administratif de Montpellier, commune de Lézignan Corbières c/ préfecture de l'Aude, 14 mai 2014).

Elle est définie au sein de deux articles consécutifs du code de l'environnement.



Article R. 562-1 du code de l'environnement

L'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux articles L. 562-1 à L. 562-7 est prescrit par arrêté du préfet.

Lorsque le périmètre mis à l'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets de ces départements et précise celui des préfets qui est chargé de conduire la procédure.

Article R. 562-2 du code de l'environnement

L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. Il désigne le service déconcentré de l'État qui sera chargé d'instruire le projet.

Il mentionne si une évaluation environnementale est requise en application de l'article R. 122-18. Lorsqu'elle est explicite, la décision de l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement est annexée à l'arrêté.

Cet arrêté définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet.

Il est notifié aux maires des communes ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre du projet de plan.

Il est, en outre, affiché pendant un mois dans les mairies de ces communes et aux sièges de ces établissements publics et publié au recueil des actes administratifs de l'État dans le département. Mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé dans les trois ans qui suivent l'intervention de l'arrêté prescrivant son élaboration. Ce délai est prorogeable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent, notamment pour prendre en compte la complexité du plan ou l'ampleur et la durée des consultations.

La prescription d'un PPRN prend la forme d'un arrêté préfectoral voire inter-préfectoral, lorsque le périmètre d'études recouvre plusieurs départements. Il est souhaitable, en fonction du type de phénomène naturel, de privilégier une prescription à l'échelle du bassin de risque, afin de souligner la cohérence de la démarche. Cela ne sera en aucun cas contradictoire avec la possibilité offerte au service instructeur d'effectuer une mise à l'enquête publique et une approbation par commune ou groupes de communes.

L'arrêté de prescription identifie :

- le périmètre d'études ;
- la nature du ou des risques pris en compte ;
- les modalités de concertation et d'association retenues pour l'élaboration du ou des PPRN ;
- l'évaluation environnementale si elle est requise ;
- le service instructeur ;
- le délai d'élaboration.

Certains éléments contenus dans l'arrêté de prescription (le périmètre d'études, la nature du ou des risques pris en compte) sont présentés dans la deuxième partie relative aux études techniques.

L'arrêté de prescription est obligatoirement notifié aux maires des communes et aux présidents des EPCI concernés. L'arrêté peut aussi être notifié à toute autre personne dont l'information sera jugée utile et nécessaire par le service instructeur.

En fonction du niveau de connaissance et du contexte local, il peut s'avérer nécessaire d'étendre le périmètre d'étude d'un PPRN en cours de procédure. Dans ce cas, l'arrêté portant extension du périmètre doit être notifié aux seules communes concernées par cette extension⁵.

2.5 La procédure d'application anticipée

La procédure d'application anticipée du PPRN est encadrée par les articles L. 562-2 et R. 562-6 du code de l'environnement.



Article L. 562-2 du code de l'environnement

Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.

Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé.

Article R. 562-6 du code de l'environnement

I. - Lorsque, en application de l'article L. 562-2, le préfet a l'intention de rendre immédiatement opposables certaines des prescriptions d'un projet de plan relatives aux

⁵ CE, 14 fev. 2007, communauté de communes de Blangy Pont-l'Evêque Intercom

constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations nouveaux, il en informe le maire de la ou des communes sur le territoire desquelles ces prescriptions seront applicables. Ces maires disposent d'un délai d'un mois pour faire part de leurs observations.

II. - A l'issue de ce délai, ou plus tôt s'il dispose de l'avis des maires, le préfet rend opposables ces prescriptions, éventuellement modifiées, par un arrêté qui fait l'objet d'une mention au Recueil des actes administratifs de l'État dans le département et dont une copie est affichée dans chaque mairie concernée pendant au moins un mois.

Les documents relatifs aux prescriptions rendues ainsi opposables dans une commune sont tenus à la disposition du public en préfecture et en mairie. Mention de cette mesure de publicité est faite avec l'insertion au Recueil des actes administratifs et avec l'affichage prévu à l'alinéa précédent.

III. - L'arrêté mentionné au II rappelle les conditions dans lesquelles les prescriptions cesseraient d'être opposables conformément aux dispositions de l'article L. 562-2.

2.5.1 Les conditions de mise en œuvre de cette procédure

La procédure d'application anticipée peut concerner une partie ou la totalité du périmètre du PPRN prescrit. Elle peut être engagée à deux conditions :

- **Un projet de PPRN suffisamment avancé**

Le projet de PPRN doit être suffisamment avancé en termes de connaissance des aléas et des enjeux, et prévoir un zonage réglementaire auquel correspondent certaines dispositions mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 562-1-II du code de l'environnement (interdictions ou prescriptions applicables aux projets nouveaux).

- **L'urgence**

La notion d'urgence est appréciée au regard :

- de l'importance du phénomène naturel : ainsi, la perspective du retour d'une crue de grande ampleur dont le rapport de présentation du PPRN signale le caractère « avéré et imprévisible », suffit à caractériser une situation d'urgence⁶ ;
- de la nécessité de ne pas compromettre l'application ultérieure du PPRN par une aggravation des risques ou la création de risques nouveaux. Il a ainsi été jugé que la multiplication des demandes d'autorisation de construire sur des terrains classés dans un projet de PPRN comme exposés à un risque majeur était de nature à caractériser cette situation d'urgence⁷.

2.5.2 Les effets du PPRN appliqué par anticipation

Le Conseil d'État a rappelé que seules les dispositions d'un projet de PPRN relatives aux constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations nouveaux peuvent être appliquées par anticipation. Par conséquent, elles ne s'appliquent pas aux mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, ni aux mesures portant sur les biens existants (article L. 562-1-II-3° et 4° du code de l'environnement). Le Conseil d'État précise bien que les dispositions de l'article L. 562-1-II-1° et 2° du code de l'environnement pourront être opposées ou imposées aux propriétaires lors d'une demande d'autorisation d'urbanisme⁸ (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable). Ces dispositions ne sont opposables que lorsque l'arrêté préfectoral portant décision d'application par anticipation a fait l'objet des mesures de publicité requises⁹.

⁶CE, 24 juillet 2006, commune d'Andresy-en-Yvelines et autres

⁷CAA Bordeaux, 11 mars 2004, SCI du Fier « les portes de la grande jetée et autres », CAA Marseille, 6 octobre 2011, M^{lle} Mélanie A

⁸CE, 24 juillet 2006, commune d'Andresy-en-Yvelines et autres

⁹CE, 24 juillet 2006, commune d'Andresy-en-Yvelines et autres

Les dispositions d'un PPRN constituent, dès leur mise en application anticipée, une limitation administrative au droit de propriété. Par conséquent, un certificat d'urbanisme doit mentionner ces dispositions¹⁰.

2.6 Le rapport d'évaluation environnementale et la consultation de l'autorité environnementale

2.6.1 Le rapport d'évaluation environnementale

Lorsque l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement conclut, dans le cadre de l'examen au cas par cas, à la nécessité de soumettre le PPRN à une évaluation environnementale, le service en charge de l'élaboration du PPRN doit établir un rapport d'évaluation environnementale, en liaison avec les autres services de la DDT/M et de la DREAL.

Le contenu de ce rapport est défini à l'article L. 122-6 du code de l'environnement et précisé à l'article R. 122-20 de ce même code.

Ce rapport constitue une des pièces jointes au dossier d'enquête publique du projet de PPRN.



Article L. 122-6 du code de l'environnement

L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en oeuvre du plan ou du document sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du document. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

Le rapport environnemental contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.

Article R. 122-20 du code de l'environnement

L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en oeuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend successivement :

1° une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas

¹⁰CAA Bordeaux, 29 avril 2004, M. Bernard X

échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale ;

2° une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ;

3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;

5° l'exposé :

a) des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages. Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ;

b) de l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 ;

6° la présentation successive des mesures prises pour :

a) éviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;

b) réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ;

c) compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être évités, ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, la personne publique responsable justifie cette impossibilité.

Les mesures prises au titre du b du 5° sont identifiées de manière particulière.

La description de ces mesures est accompagnée de l'estimation des dépenses cor-

respondantes et de l'exposé de leurs effets attendus à l'égard des impacts du plan, schéma, programme ou document de planification identifiés au 5° ;

7° La présentation des critères, indicateurs et modalités – y compris les échéances – retenus :

a) pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;

b) pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ;

8° une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport environnemental et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ;

9° un résumé non technique des informations prévues ci-dessus.

2.6.2 La consultation de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement

Préalablement à l'enquête publique, le préfet de département transmet à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, c'est-à-dire à la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, le dossier de PPRN ainsi que le rapport d'évaluation environnementale et les pièces et avis exigés par les législations et réglementations.



Article L. 122-7 du code de l'environnement

La personne publique responsable de l'élaboration d'un plan ou d'un document transmet pour avis à une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement le projet de plan ou de document élaboré en application de l'article L. 122-4, accompagné du rapport environnemental.

A défaut d'être émis dans un délai de trois mois, l'avis est réputé favorable.

L'autorité de l'État compétente en matière d'environnement est consultée, en tant que de besoin, sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental.

Article R. 122-21 du code de l'environnement

I. - La personne publique responsable de l'élaboration ou de l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification transmet pour avis à l'autorité définie aux I à III de l'article R. 122-17 le dossier comprenant le projet de plan, schéma, programme ou document de planification, le rapport environnemental ainsi que les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables et qui ont été rendus à la date de la saisine. Lorsque l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement est la mission régionale d'autorité environnementale, ces

éléments sont transmis au service régional chargé de l'environnement (appui à la mission régionale d'autorité environnementale) qui prépare et met en forme toutes les informations nécessaires pour que la mission régionale puisse rendre son avis.

II.- Lorsque la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable est compétente, elle consulte le ministre chargé de la santé. Lorsque la mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable est compétente, le service régional chargé de l'environnement (appui à la mission régionale d'autorité environnementale) consulte le directeur général de l'agence régionale de santé.

Sont également consultés le ou les préfets territorialement concernés au titre de leurs attributions dans le domaine de l'environnement, le ou les préfets maritimes éventuellement concernés au titre des compétences en matière de protection de l'environnement qu'ils tiennent du décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer ou, le cas échéant, le ou les représentants de l'État en mer mentionnés par le décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer.

III.-La consultation est réputée réalisée en l'absence de réponse dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande par les autorités mentionnées au II. En cas d'urgence, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement peut réduire ce délai sans que celui-ci puisse être inférieur à dix jours ouvrés.

IV.-L'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement formule un avis sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma, programme ou document de planification dans les trois mois suivant la date de réception du dossier prévu au I. L'avis est, dès sa signature, mis en ligne sur son site internet et transmis à la personne publique responsable.

Lorsque l'avis est rendu par la mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable, il est transmis pour information au préfet de région lorsque le périmètre du plan, schéma, programme ou autre document de planification est régional ou aux préfets de départements concernés dans les autres cas.

A défaut de s'être prononcée dans le délai indiqué à l'alinéa précédent, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement est réputée n'avoir aucune observation à formuler. Une information sur cette absence d'avis figure sur son site internet.

La consultation de l'autorité environnementale peut être réalisée simultanément à la consultation des services et des collectivités définie à l'article R. 562-7 du code de l'environnement.

2.7 La consultation officielle des collectivités et des services

La phase de consultation des collectivités et des services est un préalable obligatoire avant la mise à l'enquête publique. Les modalités de la consultation officielle sont définies par l'article R. 562-7 du code de l'environnement.



Article R. 562-7 du code de l'environnement

Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan.

Si le projet de plan contient des mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde relevant de la compétence des départements et des régions, ces dispositions sont soumises à l'avis des organes délibérants de ces collectivités territoriales. Les services départementaux d'incendie et de secours intéressés sont consultés sur les mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets.

Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions relatives à ces terrains sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre national de la propriété forestière.

Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande est réputé favorable.

La consultation de certaines collectivités et services est obligatoire :

- avis des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme, quel que soit l'aléa traité par le PPRN ;
- avis des conseils départementaux et régionaux, ainsi que des services départementaux d'incendie et de secours dans le cadre des PPRN incendies de forêt ;
- avis de la chambre d'agriculture et du centre national de la propriété forestière lorsque les interdictions, les prescriptions et les mesures prévues ont un effet sur les usages ou l'exploitation des terrains agricoles ou forestiers.

L'ensemble des avis recueillis sont consignés ou annexés au registre de l'enquête publique conformément à l'article R. 123-17 du code de l'environnement.

Lorsque l'avis n'a pas été exprimé, il est recommandé que le dossier soumis à l'enquête indique que la consultation s'est traduite par un avis tacite.



Les documents soumis à l'enquête publique doivent être strictement identiques à ceux soumis à la consultation des collectivités et des services. Une modification des documents suite à cette consultation avant l'enquête publique entacherait la procédure d'irrégularité.¹¹

2.8 La mise à l'enquête publique et la prise en compte des observations



Article R. 562-8 du code de l'environnement

Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 123-6 à R. 123-23, sous réserve des dispositions des deux alinéas qui suivent.

¹¹ TA Pau, 1^{er} juillet 2008, Mme Françoise X

Les avis recueillis en application des trois premiers alinéas de l'article R. 562-7 sont consignés ou annexés aux registres d'enquête dans les conditions prévues par l'article R. 123-17.

Les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer sont entendus par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête une fois consigné ou annexé aux registres d'enquête l'avis des conseils municipaux.

La procédure d'enquête publique a été révisée par le décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement et pris pour l'application des articles 236 et suivants de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Les dispositions de ce décret sont applicables aux enquêtes publiques, dont l'arrêté d'ouverture et d'organisation est publié depuis le 1^{er} juin 2012.

Ce décret modifie les articles R. 123-1 à 27 du code de l'environnement.

Désormais on ne distingue plus que deux types d'enquête :

- les enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, régies par le code de l'environnement ;
- les enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique, régies par le code de l'expropriation.

Le décret détermine la procédure ainsi que le déroulement de l'enquête publique prévue par le code de l'environnement. Plusieurs dispositions concernent le déroulement de l'enquête publique relative aux PPRN.

Les particularités de l'enquête publique relative au projet de PPRN

L'enquête publique ne peut avoir lieu qu'une fois les consultations des collectivités et des services achevées (dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande selon l'article R. 562-7 du code de l'environnement) et l'avis éventuel de l'autorité environnementale rendu (dans un délai de trois mois suivant la date de réception du dossier selon l'article R. 122-21-IV du code de l'environnement). Il est donc préconisé, lors de l'établissement du planning de la procédure d'élaboration du PPRN, de prendre en compte le délai réglementaire de trois mois correspondant à celui dans lequel l'autorité environnementale doit rendre son avis quand celle-ci a été saisie. Un arrêté préfectoral, défini à l'article R. 123-9 du code de l'environnement, précise les modalités d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique ; il est publié au recueil des actes administratifs (RAA).

L'enquête publique relative à un PPRN présente deux particularités définies à l'article R. 562-8 du code de l'environnement :

- les avis recueillis dans le cadre de la consultation sont annexés au registre d'enquête ;
- le maire doit être entendu par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête pendant la période d'enquête, distinctement de l'avis, exprimé ou tacite, du conseil municipal saisi dans le cadre de la consultation officielle.

La désignation du commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête (article R. 123-5 du code de l'environnement)

L'article R. 123-5 du code de l'environnement prévoit :

- la saisine du président du tribunal administratif par le préfet de département, en indiquant l'objet de l'enquête, la période proposée, le résumé non technique ou la note de présentation ;

- la nomination par le tribunal administratif dans un délai de quinze jours d'un commissaire ou d'une commission en nombre impair avec un président, ainsi que d'un ou des suppléants qui le ou les remplace en cas d'empêchement ;
- l'envoi du dossier complet soumis à enquête publique aux commissaires et suppléants.

La durée de l'enquête publique (article R. 123-6 du code de l'environnement)

La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente, pour ouvrir et organiser l'enquête. La durée ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois. La commission d'enquête ou le commissaire enquêteur peut prolonger, si nécessaire, la durée de l'enquête publique d'au plus trente jours.

La composition du dossier d'enquête publique (article R. 123-8 du code de l'environnement)

Le dossier contient :

- lorsqu'ils sont requis, l'évaluation environnementale et son résumé non technique, et le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, ainsi que l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ;
- en l'absence d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du PPRN, l'objet de l'enquête et les principales caractéristiques du projet. Cette note présente également un résumé des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet soumis à enquête a été retenu. Elle s'apparente au résumé non technique d'une étude d'impact, dans lequel peuvent être réutilisées des informations contenues dans le document de présentation du projet. Cette note doit comporter a minima une mention relative à l'environnement pour répondre à l'obligation réglementaire ;
- la mention des textes qui régissent l'enquête publique et la présentation de l'articulation de cette enquête avec la procédure administrative relative au PPRN ;
- la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ;
- les avis recueillis dans le cadre de la consultation des collectivités et des services ;
- le bilan de la concertation menée dans le cadre de l'élaboration du projet de PPRN et les compte-rendus qui ont été effectués ;
- la mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le PPRN, en application de l'article L. 214-3-I, des articles L. 341-10 et L. 411-2.4° du code de l'environnement, ou des articles L. 311-1 et L. 312-1 du code forestier ;
- le dossier du PPRN :
 - une note de présentation ;
 - un ou plusieurs documents graphiques ;
 - un règlement ;
 - les éventuelles annexes (cartes d'aléa, d'enjeux...).

Lorsqu'un projet de PPRN couvrant plusieurs communes est soumis à une enquête publique unique, le dossier doit être complet et identique dans chacune des communes comprises dans le périmètre du projet. Tel n'est pas le cas lorsque le dossier présenté dans chaque commune ne comporte pas l'ensemble des documents graphiques intéressant toutes les communes comprises dans le périmètre.

Cette irrégularité qui revêt un caractère substantiel, entache d'illégalité la procédure d'élaboration du PPRN¹².

Dans le cas d'un PPRN concernant initialement plusieurs communes composant un bassin de risques, il peut être jugé opportun par certains services chargés de l'élaboration des PPRN, après les études préalables, de réaliser un projet de PPRN par commune et une approbation par commune. Dans ce cas, il peut être organisé une enquête publique par commune et par PPRN. Le dossier d'enquête publique du projet de PPRN d'une commune n'a alors pas à comporter les documents graphiques, ni aucun autre élément relatif aux PPRN en cours d'élaboration dans les autres communes¹³ ; il est cependant préconisé, par souci de compréhension, de présenter l'analyse de l'aléa à l'échelle du bassin.

Cette démarche permet de limiter les risques de blocage de la procédure de PPRN suite à une difficulté rencontrée, ou à des recours éventuels. Elle offre également l'avantage de réduire les coûts liés à la reproduction d'un grand nombre de documents graphiques.

L'organisation de l'enquête publique (article R. 123-9 du code de l'environnement)

L'autorité compétente précise par arrêté :

- l'objet de l'enquête, notamment les caractéristiques du projet, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée ;
- la décision pouvant être adoptée au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'approbation ;
- le nom et les qualités des membres de la commission d'enquête ;
- les lieux, jours et heures où le public pourra consulter le dossier et présenter ses observations sur le registre ouvert à cet effet ; en cas de pluralité de lieux d'enquête, l'arrêté désigne parmi eux le siège de l'enquête, où toute correspondance relative à l'enquête peut être adressée au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête ;
- les lieux, jours et heures de permanence de la commission d'enquête ;
- le cas échéant, la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées, la durée et les lieux où à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions de la commission d'enquête ;
- l'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés ;
- l'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ;
- l'identité de la personne responsable du projet (préfet de département pour les PPRN) ou de l'autorité auprès de laquelle des informations peuvent être demandées (DDT/M) ;
- l'adresse du site internet où les informations peuvent être consultées et les moyens offerts au public de communiquer par voie électronique ;

La publicité de l'enquête (article R. 123-11 du code de l'environnement)

Un avis portant les indications figurant dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête doit être publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés au moins quinze

¹² CE, 22 juin 2001, association des professionnels de la zone portuaire et autres

¹³ TA Lyon, 10 fév 2009, commune de Martignat, TA Montpellier, 19 nov 2009, M. et Mme B

jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci. Cet avis doit être publié sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique, lorsque celle-ci dispose d'un site internet.

La publicité est assurée par voie d'affiches au moins quinze jours avant le début et pendant toute la durée de l'enquête en préfecture et sous-préfecture.

L'article R. 123-11-II du code de l'environnement précise que pour les projets comme les PPRN, « l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement par tout autre procédé ». Sont au minimum désignées toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet. Pour les plans et programmes de niveau départemental ou régional, sont au minimum désignées les préfectures et sous-préfectures.

Bien que l'article R. 123-11 ne reprenne plus la formule « l'accomplissement de cette mesure de publicité incombe au maire et est certifiée par lui », il est nécessaire d'intégrer cette obligation pour les maires dans l'arrêté de mise à l'enquête, afin de ne pas fragiliser la procédure d'enquête publique en cas de recours contentieux.

Il convient également d'appliquer l'article L. 123-10-II qui précise que « l'information du public est assurée par tous moyens appropriés, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, notamment par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête, par voie de publication locale ou par voie électronique ».

Les observations du public (article R. 123-13 du code de l'environnement)

Pendant la durée de l'enquête, le public peut consigner ses observations, propositions et contre-propositions sur le registre d'enquête, établi sur feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête, tenu à leur disposition dans chaque lieu où est déposé un dossier.

Les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête au siège de l'enquête, et le cas échéant, selon les moyens de communication électronique indiqués dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête.

La clôture de l'enquête, le rapport et les conclusions (articles R. 123-18 à 24 du code de l'environnement)

Le registre d'enquête est clos par le président de la commission d'enquête. Le commissaire ou le président de la commission rencontre, sous huit jours, le responsable du projet de PPRN (préfet-DDT/M) et lui communique ses observations dans un procès-verbal de synthèse. Le préfet (DDT/M) dispose de quinze jours pour produire ses observations.

Le président de la commission d'enquête établit un rapport et consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserve ou défavorables au projet.

Le président de la commission d'enquête adresse le rapport et les conclusions au préfet de département et au président du tribunal administratif.

A réception, le préfet de département adresse sans délais le rapport et les conclusions à la DDT/M et aux maires des communes où l'enquête a été organisée pour y être tenus à la disposition du public et les publie sur son site internet (pendant un an).

Les articles R. 123-19 à 21 facilitent le règlement des situations nées de l'insuffisance ou du défaut de motivation des conclusions du commissaire enquêteur en permettant au président du tribunal administratif, saisi par l'autorité organisatrice de l'enquête ou de sa propre initiative, de demander des compléments au commissaire enquêteur.

Prise en compte des observations

Suite à l'enquête publique et aux conclusions du commissaire enquêteur, le Préfet peut modifier le projet de PPRN, afin de tenir compte des observations et des avis recueillis. Les modifications ne peuvent cependant conduire à changer de façon substantielle l'économie générale du projet, sauf à le soumettre de nouveau à l'enquête publique. Afin de caractériser l'atteinte éventuelle à l'économie générale du projet, il convient de tenir compte de la nature et de l'importance des modifications opérées au regard notamment de l'objet et du périmètre du plan ainsi que de leurs effets sur le parti de prévention retenu¹⁴.

2.9 L'approbation du PPRN et son annexion aux documents d'urbanisme

2.9.1 L'approbation du PPRN



Article R. 562-9 du code de l'environnement

A l'issue des consultations prévues aux articles R. 562-7 et R. 562-8, le plan, éventuellement modifié, est approuvé par arrêté préfectoral.

Cet arrêté fait l'objet d'une mention au recueil des actes administratifs de l'État dans le département ainsi que dans un journal diffusé dans le département. Une copie de l'arrêté est affichée pendant un mois au moins dans chaque mairie et au siège de chaque établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme sur le territoire desquels le plan est applicable.

Le plan approuvé est tenu à la disposition du public dans ces mairies et aux sièges de ces établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'en préfecture. Cette mesure de publicité fait l'objet d'une mention avec les publications et l'affichage prévus à l'alinéa précédent.

Lorsque le PPRN est prescrit à l'échelle d'un groupe de communes ou d'un bassin de risques, l'approbation du PPRN peut être effectuée soit à l'échelle communale, si le PPRN a été mis à l'enquête publique par commune, soit à l'échelle d'un groupe de communes ou du bassin de risques. L'approbation à l'échelle du groupe de communes ou du bassin de risques présente l'avantage de limiter les démarches administratives, puisqu'un seul arrêté sera pris. En revanche, en cas de contentieux sur une commune et d'annulation de l'arrêté, l'ensemble du territoire sera potentiellement affecté par cette décision. Une approbation par commune présente l'avantage de circonscrire les conséquences d'un recours contentieux à la commune concernée.



Le périmètre approuvé d'un PPRN peut être plus restreint que le périmètre d'étude du PPRN prescrit. En revanche, il doit être identique au périmètre mis à l'enquête publique.

Le PPRN approuvé est immédiatement applicable à l'issue des formalités de publicité et d'affichage :

- publication de l'arrêté au recueil des actes administratifs de l'État dans le département où le PPRN s'applique ainsi que dans un journal départemental ;

¹⁴ CE 22 mai 2012 ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (jurisprudence Roussel)

- affichage durant un mois de l'arrêté dans chaque mairie et au siège de chaque établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme sur le territoire desquels le plan est applicable ;
- mise à disposition du public du PPRN approuvé, dans les mairies, aux sièges des EPCI compétents ainsi qu'en préfecture.

Il est de jurisprudence constante qu'un acte administratif n'est opposable que s'il a été porté à la connaissance des administrés.

Dans le cas d'un PPRN soumis à l'avis de l'autorité environnementale, il est obligatoire, après l'approbation, d'en informer le public et l'autorité environnementale. A ce titre, il sera mis à disposition un dossier dont le contenu et les modalités de consultations sont précisées aux articles L. 122-10 et R. 122-24 du code de l'environnement.



Article L. 122-10 du code de l'environnement

I.-Lorsque le plan ou le document a été adopté, l'autorité qui l'a arrêté en informe le public, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et, le cas échéant, les autorités des autres États membres de la Communauté européenne consultés. Elle met à leur disposition les informations suivantes :

1° Le plan ou le document ;

2° Une déclaration résumant :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 122-6 et des consultations auxquelles il a été procédé ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du document.

II. Lorsqu'un projet de plan, schéma, programme ou document n'a pas été soumis à l'évaluation environnementale après un examen au cas par cas en application du IV de l'article L. 122-4, le public est informé de la décision motivée de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

Article R. 122-24 du code de l'environnement

I.-Dès l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la personne publique responsable informe sans délai le public des lieux, jours et heures où il peut en prendre connaissance ainsi que de la déclaration mentionnée au 2° du I de l'article L. 122-10 et des modalités par lesquelles toute personne peut obtenir, à ses frais, une copie de ces documents. Cette information indique l'adresse du site internet sur lequel ces documents sont consultables en ligne.

Cette information :

- fait l'objet d'une mention dans au moins un journal diffusé dans le territoire concerné par le plan, schéma, programme ou document de planification ;

- est transmise à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ainsi que, le cas échéant, aux États consultés en application de l'article R. 122-24 ;

- est publiée sur le site internet de la personne publique responsable ou, à défaut, sur celui de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement saisie à cet effet.

II.-Les résultats du suivi prévu au 7° de l'article R. 122-20 donnent lieu à une actualisation de la déclaration prévue au 2° du I de l'article L. 122-10. Elle fait l'objet, dans les mêmes formes, de l'information et de la mise à disposition prévues au I.

2.9.2 L'annexion du PPRN aux documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et cartes communales)

Le PPRN est une servitude d'utilité publique applicable de plein droit, qu'il y ait ou non un document d'urbanisme. Lorsqu'il existe un plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale, le PPRN doit leur être annexé dès son approbation.



Code de l'urbanisme

Article L. 151-43

Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État.

Article L. 152-7

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste mentionnée à l'article L. 151-43, le délai d'un an court à compter de cette publication.

Article L. 153-60

Les servitudes mentionnées à l'article L. 151-43 sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'État au président de l'établissement public ou au maire.

Ceux-ci les annexent sans délai par arrêté au plan local d'urbanisme. A défaut, l'autorité administrative compétente de l'État est tenue de mettre le président de l'établissement public compétent ou le maire en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme les servitudes mentionnées au premier alinéa. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, l'autorité administrative compétente de l'État y procède d'office.

Article L. 161-1

La carte communale [...] comporte en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État.



Article L. 162-1

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation de la carte communale soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 161-1, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

Dans le cas où la carte communale a été approuvée ou la servitude instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication.

Article L. 163-10

Les servitudes mentionnées à l'article L. 161-1 sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'État au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Ceux-ci les annexent sans délai par arrêté à la carte communale. A défaut, l'autorité administrative compétente de l'État est tenue de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer à la carte communale les servitudes mentionnées au premier alinéa. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, l'autorité administrative compétente de l'État y procède d'office.

Article L. 562-4 du code de l'environnement

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées.

Cette annexion revêt une importance toute particulière, dans la mesure où les articles L. 152-7 et L. 162-1 du code de l'urbanisme prévoient que dans le délai d'un an à compter de leur institution, seules les servitudes annexées au PLU et à la carte communale pourront être opposées aux demandes d'occupation du sol¹⁵. A compter de 2020, si la servitude d'utilité publique (SUP) est publiée sur le géoportail de l'urbanisme, elle sera opposable aux demandes d'occupation des sols, même si l'annexion n'a pas été réalisée.

Conformément à l'article R. 151-51 du code de l'urbanisme, l'annexion du PPRN au PLU fait l'objet de l'arrêté de mise à jour prévu par l'article R. 153-18 de ce même code.

Conformément à l'article R. 161-8 du code de l'urbanisme, l'annexion du PPRN à la carte communale fait l'objet de l'arrêté de mise à jour prévu par l'article R. 163-8 de ce même code.

2.10 La révision et la modification du PPRN

2.10.1 Les motifs de la révision du PPRN

La révision du PPRN peut être motivée par trois facteurs :

- la prise en compte de nouvelles informations (caractéristiques des risques, évolution de la vulnérabilité...);

¹⁵ CE, 19 novembre 2010, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

- l'intégration des enseignements de l'application du PPRN en cours ;
- la réalisation de travaux identifiés dans le PPRN.

Cette dernière possibilité est explicitée dans la circulaire du 28 novembre 2011 relative au décret n°2011-765 du 28 juin 2011 concernant la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Cette circulaire définit les principes suivants :

" Au cours de l'élaboration d'un PPRN, des travaux de protection peuvent être envisagés, voire prescrits par le PPRN dans le but de réduire le risque affectant les constructions existantes et de protéger les lieux fortement urbanisés.

Dans certains cas, si ces travaux de sécurisation peuvent permettre à terme d'envisager une adaptation de la zone et du règlement qui s'y applique, le choix peut être fait d'en afficher le principe dans le PPRN, par exemple par l'affichage d'un repère alphanumérique particulier pour identifier l'espace concerné.

L'affichage de cette constructibilité liée à la réalisation préalable de travaux de sécurisation dans un PPRN ne donne pas la possibilité aux collectivités de construire, mais elle indique qu'elles peuvent se lancer dans des démarches globales de prévention et de réduction de la vulnérabilité de leur territoire. C'est au terme de ce processus que le changement de zonage réglementaire devra obligatoirement passer par une procédure de révision du PPRN qui ne pourra être approuvée par arrêté préfectoral qu'une fois les travaux de protection réalisés.

En effet, dans la plupart des cas, l'ampleur de la zone concernée par les travaux et leurs conséquences potentielles impactent l'économie générale du plan. A ce titre et dans le cadre des conventions sur la participation du public, la concertation plus approfondie avec les parties prenantes prévue par la procédure de révision est privilégiée. "

Il résulte de l'article R. 122-17-IV du code de l'environnement que la révision d'un PPRN peut, comme l'élaboration d'un PPRN, faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas.

La décision du préfet de refuser de réviser le PPRN ne figure pas au nombre des actes devant être motivés au titre de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs¹⁶.

2.10.2 Les principes et les modalités de la révision du PPRN



Article L. 562-4-1 du code de l'environnement

I. Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut être révisé selon les formes de son élaboration. Toutefois, lorsque la révision ne porte que sur une partie du territoire couvert par le plan, la concertation, les consultations et l'enquête publique mentionnées à l'article L. 562-3 sont effectuées dans les seules communes sur le territoire desquelles la révision est prescrite.

Article R. 562-10 du code de l'environnement

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut être révisé selon la procédure décrite aux articles R. 562-1 à R. 562-9.

Lorsque la révision ne porte que sur une partie du territoire couvert par le plan, seuls sont associés les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés et les consultations, la concertation et l'enquête

¹⁶ C.A.A Nancy, 21 mars 2005, M. Dollard

publique mentionnées aux articles R. 562-2, R. 562-7 et R. 562-8 sont effectuées dans les seules communes sur le territoire desquelles la révision est prescrite.

Dans le cas visé à l'alinéa précédent, les documents soumis à consultation et à l'enquête publique comprennent :

1° Une note synthétique présentant l'objet de la révision envisagée ;

2° Un exemplaire du plan tel qu'il serait après révision avec l'indication, dans le document graphique et le règlement, des dispositions faisant l'objet d'une révision et le rappel, le cas échéant, de la disposition précédemment en vigueur.

Pour l'enquête publique, les documents comprennent en outre les avis requis en application de l'article R. 562-7.

2.10.3 Les motifs, les principes et les modalités de la modification du PPRN



Article L. 562-4-1 du code de l'environnement

II. Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut également être modifié. La procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan. Le dernier alinéa de l'article L. 562-3 n'est pas applicable à la modification. Aux lieu et place de l'enquête publique, le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont portés à la connaissance du public en vue de permettre à ce dernier de formuler des observations pendant le délai d'un mois précédant l'approbation par le préfet de la modification.

Article R. 562.10-1 du code de l'environnement

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut être modifié à condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan. La procédure de modification peut notamment être utilisée pour :

a) Rectifier une erreur matérielle ;

b) Modifier un élément mineur du règlement ou de la note de présentation ;

c) Modifier les documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1, pour prendre en compte un changement dans les circonstances de fait.

Commentaires :

- un PPRN peut être modifié à condition de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan ;
- la rectification matérielle peut consister à mieux positionner une limite ;
- la modification d'un élément mineur du règlement peut résulter d'une difficulté d'application de l'un des articles ;
- la modification des documents graphiques permet par exemple de prendre en compte des relevés topographiques ;
- les modalités de la modification du PPRN sont définies par l'article R. 562.10-2 du code de l'environnement.



Article R. 562.10-2 du code de l'environnement

I. La modification est prescrite par un arrêté préfectoral. Cet arrêté précise l'objet de la modification, définit les modalités de la concertation et de l'association des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, et indique le lieu et les heures où le public pourra consulter le dossier et formuler des observations. Cet arrêté est publié en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département et affiché dans chaque mairie et au siège de chaque établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme sur le territoire desquels le plan est applicable. L'arrêté est publié huit jours au moins avant le début de la mise à disposition du public et affiché dans le même délai et pendant toute la durée de la mise à disposition.

II. Seuls sont associés les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés et la concertation et les consultations sont effectuées dans les seules communes sur le territoire desquelles la modification est prescrite. Le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont mis à la disposition du public en mairie des communes concernées. Le public peut formuler ses observations dans un registre ouvert à cet effet.

III. La modification est approuvée par un arrêté préfectoral qui fait l'objet d'une publicité et d'un affichage dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article R. 562-9.

Selon l'article R. 122-17-V du code de l'environnement, la modification d'un PPRN ne fait l'objet d'une évaluation environnementale qu'après un examen au cas par cas qui détermine, éventuellement, si l'évaluation environnementale initiale doit être actualisée ou si une nouvelle évaluation environnementale est requise.

Le préfet peut décider de refuser de modifier un PPRN. Cette décision ne figure pas au nombre des actes devant être motivés au titre de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

2.11 La procédure d'adaptation du PPRN

Il existe deux possibilités d'adapter le PPRN. Cette adaptation s'inscrit :

- dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement (PIL) instituée par l'ordonnance n°2013-888 du 3 octobre 2013 dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées par le décret du 25 février 2015 ;
- dans le cadre de la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise instituée par l'ordonnance n°2014-811 du 17 juillet 2014.

Article L. 562-4-1 du code de l'environnement

III-Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut également être adapté dans les conditions définies à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

La procédure intégrée pour le logement (PIL) et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE) permettent, à l'occasion de la réalisation d'un projet comportant principalement du logement ou un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, de mettre directement en compatibilité des documents d'urbanisme (SCoT, PLU et documents en tenant lieu, SDRIF, SAR, PADDUC) et d'adapter des documents de niveau supérieur (PPR, AVAP, SRCE, etc.). Les adaptations doivent rester exceptionnelles afin d'assurer la sécurité et la stabilité juridique des normes supérieures et des servitudes d'utilité publique.

Les adaptations des documents de rang supérieur relèvent de la compétence de l'État, quelle que soit l'autorité qui engage la PIL ou la PIIE, et quelle que soit l'autorité qui a élaboré le document adapté. En termes de procédure, la PIL et la PIIE permettent d'organiser une seule enquête publique et d'engager une seule démarche d'analyse des incidences du projet sur l'environnement.

S'agissant des PPRN, sont concernés d'une part les PPR naturels relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme hors champs d'expansion des crues, d'autre part les PPR naturels relatifs aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières dans l'hypothèse d'un comblement de la cavité ou de la marnière, ainsi que les PPR miniers dans l'hypothèse d'un comblement des cavités minières ou d'une étude du sous-sol démontrant l'absence de telles cavités.

L'objet de la procédure intégrée pour le logement et de la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise

L'article L. 300-6-1-I du code de l'urbanisme prévoit que lorsque la réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général nécessite la mise en compatibilité du schéma directeur de la région d'Île-de-France, du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, d'un schéma d'aménagement régional, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, cette mise en compatibilité peut être réalisée dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement.

L'opération d'aménagement ou la construction bénéficiant de la procédure intégrée pour le logement doit concourir, à l'échelle de la commune, à la mixité sociale dans l'habitat dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, conformément aux dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Elle peut relever d'un maître d'ouvrage public ou privé. Les unités urbaines sont celles mentionnées au III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Quant à l'article L. 300-6-1-I bis, il prévoit que lorsque la réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable, nécessite la mise en compatibilité du schéma directeur de la région d'Île-de-France, du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, d'un schéma d'aménagement régional, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, cette mise en compatibilité peut être réalisée dans le cadre de la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.

L'intérêt économique majeur d'un projet s'apprécie compte tenu du caractère stratégique de l'activité concernée, de la valeur ajoutée qu'il produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'il permet ou du développement du territoire qu'il rend possible.

Les incidences de la procédure intégrée pour le logement et de la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise sur les PPRN

L'État procède aux adaptations nécessaires dans les conditions prévues à l'article L. 300-6-1-IV du code de l'urbanisme.

Ces adaptations ne doivent pas méconnaître les objectifs fixés par les documents adaptés, ni porter atteinte à l'intérêt culturel, historique ou écologique des zones concernées. Elles ne peuvent pas modifier la vocation de l'ensemble de la zone où se situe le projet, mais seulement prévoir des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée à cette vocation.

Lorsque la procédure intégrée pour le logement ou la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise conduit à l'adaptation d'un plan de prévention des risques d'inondation, le projet d'aménagement ou de construction prévoit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens ; il ne peut aggraver les risques considérés.

La conduite de la procédure d'adaptation des PPRN

Les adaptations des PPRN relèvent, sauf disposition particulière, de la compétence du préfet de département, quelle que soit l'autorité qui engage la PIL ou la PIIE.

Il est procédé à une seule enquête publique ouverte et organisée par le représentant de l'État dans le département et portant à la fois sur l'adaptation des documents et sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

A l'issue de l'enquête publique, les adaptations sont soumises, chacun en ce qui le concerne, à l'avis des autorités ou services compétents pour élaborer les documents mentionnés au IV de l'article L. 300-6-1 ainsi qu'au comité régional « trame verte et bleue » lorsque l'adaptation porte sur le schéma régional de cohérence écologique. Ils rendent leur avis au plus tard deux mois après leur saisine. A défaut, cet avis est réputé favorable.

Les mesures d'adaptation, éventuellement modifiées pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, sont approuvées par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État. Les documents ne peuvent faire l'objet d'une modification ou d'une révision portant sur les dispositions dont l'adaptation est requise dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement ou de la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise entre l'ouverture de l'enquête publique organisée dans le cadre de la procédure intégrée et la décision procédant à l'adaptation des documents.

Les dispositions de mise en compatibilité et d'adaptation des documents font l'objet d'une évaluation environnementale préalablement à la réalisation de l'examen conjoint si l'étude d'impact du projet n'a pas inclus l'analyse de l'incidence de ces dispositions sur l'environnement.

L'ampleur de l'adaptation d'un PPRN est nécessairement limitée. En effet, elle doit respecter les objectifs fixés par le PPRN. Elle ne peut pas modifier la vocation de l'ensemble de la zone où se situe le projet, mais seulement prévoir des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée à cette vocation. De plus, quand la procédure intégrée pour le logement ou la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise conduit à l'adaptation d'un PPRN inondation, le projet d'aménagement ou de construction prévoit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens ; il ne peut aggraver les risques considérés. Enfin, l'adaptation d'un PPRN ne doit pas modifier son économie générale.

3. La mobilisation des acteurs et la démarche générale d'élaboration du PPRN

L'élaboration du PPRN requiert la mobilisation de nombreux acteurs. Elle est menée par le service déconcentré de l'État désigné par le préfet, conformément à l'article R. 562-1 du code de l'environnement. Ce service doit constituer avec les autres services de l'État une équipe projet.

3.1 Des acteurs multiples

La prévention des risques relève d'une compétence partagée entre de nombreux acteurs :

- le Préfet prescrit, élabore et approuve les documents réglementaires tels que les plans de prévention des risques naturels, miniers ou technologiques. En particulier, l'article L. 562-1 du code de l'environnement confie à l'État la réalisation des PPRN : « L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. » ;
- la DREAL assure le pilotage de l'avancement du programme d'élaboration des PPRN sur le plan régional, et elle veille à l'harmonisation des principes de zonage réglementaire et du règlement des PPRN, notamment au regard des doctrines régionales qui, le cas échéant, ont été définies et validées en comité de l'administration régionale (CAR) ;
- la DDT/M est généralement le service instructeur conduisant l'élaboration des PPRN ;
- les collectivités territoriales : commune, établissement public de coopération intercommunale, conseil départemental, conseil régional. Elles disposent de prérogatives importantes depuis les lois de décentralisation, notamment dans les champs de l'urbanisme, de l'habitat et des transports. La prise en compte de ces thématiques est essentielle dans l'élaboration des PPRN. De plus, elles ont une connaissance fine de leur territoire et de son fonctionnement et sont compétentes en matière d'aménagement. Elles sont en charge de l'information préventive des populations, de l'application des PPRN, et de l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS) qu'elles doivent élaborer quand le PPRN est approuvé ;
- les établissements publics territoriaux de bassin et les structures porteuses des schémas d'aménagement et de gestion des eaux ;
- les chambres consulaires : agriculture, artisanat, commerce et industrie. Elles représentent officiellement les acteurs privés des différents secteurs économiques. Elles apportent leurs connaissances relatives aux activités locales, à leurs enjeux et à leur vulnérabilité ;
- les propriétaires et exploitants de réseaux. Des mesures relatives aux ouvrages et aux réseaux peuvent être prescrites par un PPRN. La collaboration des propriétaires et exploitants de réseaux permet de comprendre le fonctionnement des réseaux et leur vulnérabilité ;
- les exploitants d'installations classées. Ils apportent leurs connaissances en matière d'enjeux et de vulnérabilité des installations classées face à l'aléa étudié ;
- les propriétaires et exploitants d'ouvrages de protection. Leur présence au sein de la démarche d'élaboration du PPRN est essentielle, puisque ces ouvrages ont un rôle clé dans la prévention des risques et la protection des biens et des personnes ;
- les assureurs. Ils établissent le lien entre la politique de prévention des risques et le régime d'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle. Ils apportent une contribution aux politiques de prévention ainsi qu'une connaissance de la sinistralité ;

- le réseau scientifique et technique (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA, Météo France, IGN, IFSTTAR, CSTB, ONF-RTM). Il joue un rôle important dans la surveillance du territoire, la capitalisation des connaissances ainsi que l'expertise du risque ;
- d'autres organismes techniques (BRGM, INERIS, IRSTEA...). Ils ont une vocation spécifique à intervenir dans le champ des risques ;
- les acteurs de la société civile. Ils doivent être informés de l'avancement des études et participer aux étapes importantes du processus d'élaboration ;
- les associations environnementales. Elles ont une connaissance et une vision du territoire et de ses problématiques qui peuvent être utiles au cours des différentes phases d'élaboration du PPRN. De plus, elles constituent des relais au niveau de la population ;
- les bureaux d'étude privés. Ils réalisent des études techniques à la demande du service instructeur.

3.2 L'équipe projet

Le service déconcentré de l'État désigné par le préfet pour instruire le projet de PPRN est généralement l'unité risques naturels de la DDT/M.

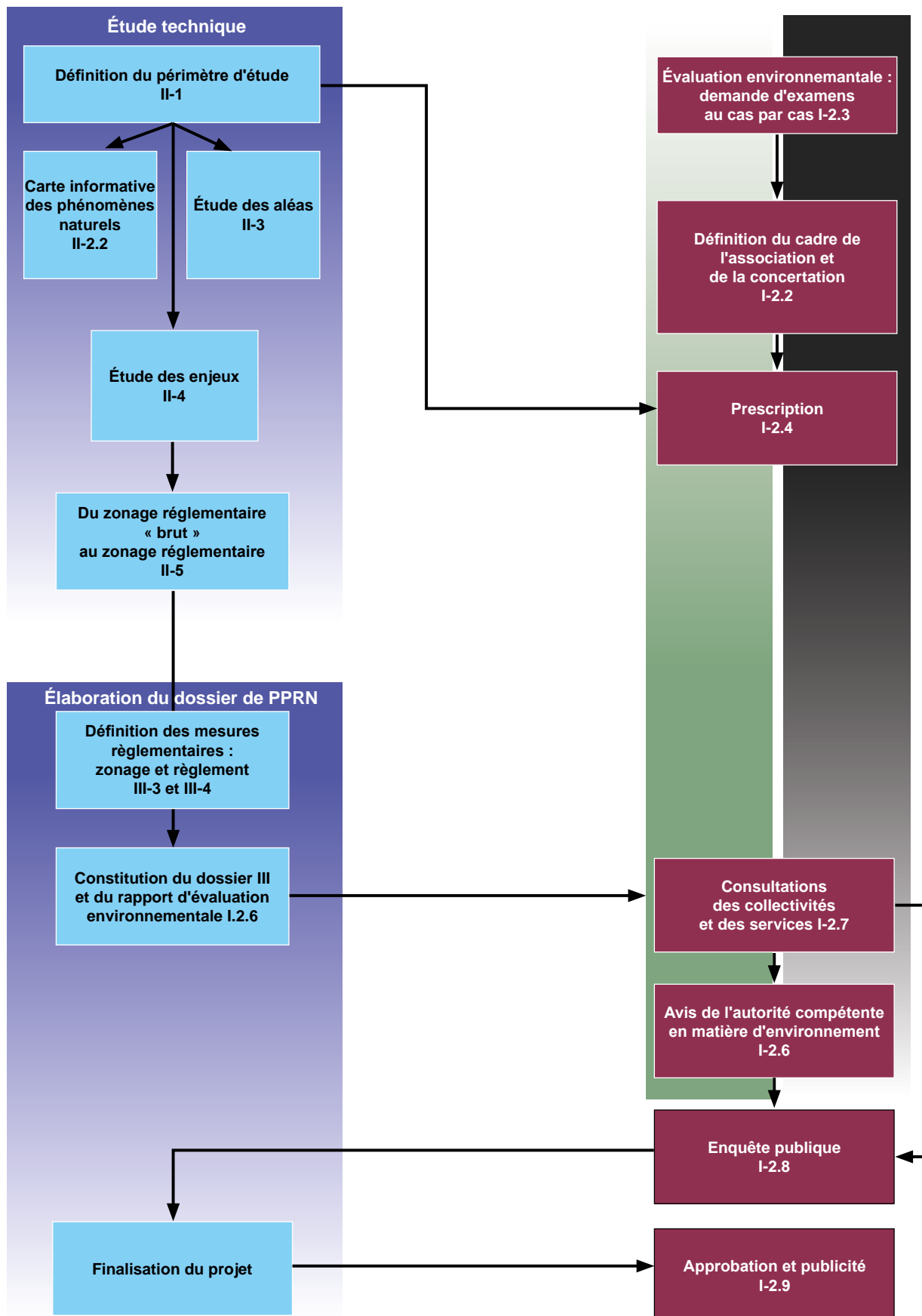
Pour mener à bien le projet de PPRN, cette unité doit travailler avec les autres structures compétentes des services de l'État, notamment en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'application du droit des sols, de systèmes d'information géographique, de milieux et d'activités économiques... Elle constitue donc une équipe projet qui permettra d'échanger les informations disponibles, de croiser les différentes politiques publiques en matière d'urbanisme, de déplacements, de logements. Cette équipe projet devra aboutir à un consensus pour délivrer un message commun des services de l'État et assurer ainsi la cohérence du projet.

3.3 La démarche générale d'élaboration du PPRN

L'élaboration d'un PPRN repose sur deux étapes principales présentées dans le logigramme suivant :

- technique ;
- administrative et réglementaire.

Figure 5. Les étapes de l'élaboration d'un PPRN



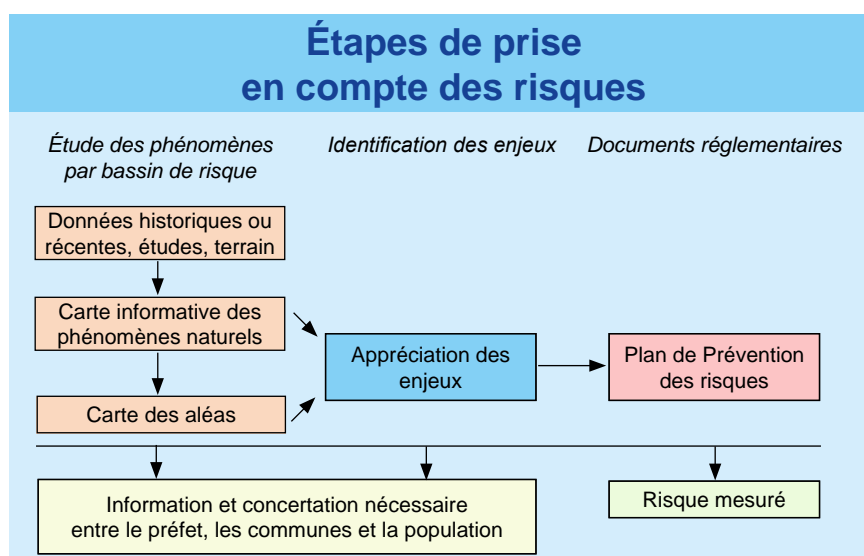
Deuxième partie

La cartographie des PPRN :
de l'analyse préalable au projet
de zonage réglementaire

Le cadre de réalisation du PPRN étant défini, un certain nombre d'études doivent être menées pour caractériser le risque et fournir les informations nécessaires pour élaborer un premier projet de zonage réglementaire. Ces études portent sur :

- la définition du périmètre d'études ;
- le recensement des données disponibles ;
- la cartographie et la caractérisation des phénomènes naturels ;
- la qualification des aléas, et l'analyse des enjeux.

Figure 6. Schéma relatif aux étapes de la prise en compte des risques naturels



1. La définition du périmètre d'étude

La rédaction de l'arrêté de prescription nécessite un travail préparatoire conduisant notamment à s'interroger sur la nature des risques pris en compte dans le PPRN ainsi que sur le périmètre d'étude.



Article R. 562-2 du code de l'environnement

L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre d'études mis à l'étude et la nature des risques pris en compte.

1.1 Délimiter la zone d'étude en fonction des critères géographiques

Le risque est d'abord commandé par des éléments de référence physiques qui agissent sur les hommes, les biens et les activités. Il est donc incontournable d'étudier les phénomènes par bassin de risque en fonction de critères naturels homogènes, que ce soit par rapport à des conditions d'écoulement, pour les inondations, ou de nature de roche, de pente et d'humidité pour des glissements de terrain par exemple. L'approche se fait par emboîtement, ou niveaux successifs, à la fois en termes d'espaces géographiques et de précision. Elle doit assurer une continuité spatiale englobant, le cas échéant, des communes a priori non affectées par les phénomènes considérés, mais situées entre deux communes soumises au risque (cas des inondations). Elle permet de délimiter la zone de prescription.

1.2 Prendre en compte des zones non directement exposées au risque

Dans la plupart des cas, cette démarche est délicate, car les conséquences de projets d'aménagement sont difficiles à anticiper. Ces dernières sont de toutes façons normalement évaluées au moment où la réalisation des projets est décidée et leurs caractéristiques définies, dans le cadre des réglementations appropriées, telles que les autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau (exemple des grands cours d'eau aux crues lentes) ou les études d'impact obligatoires pour les projets les plus importants (exemple d'ouvrages littoraux modifiant les transits de sédiments et pouvant aggraver l'érosion côtière).

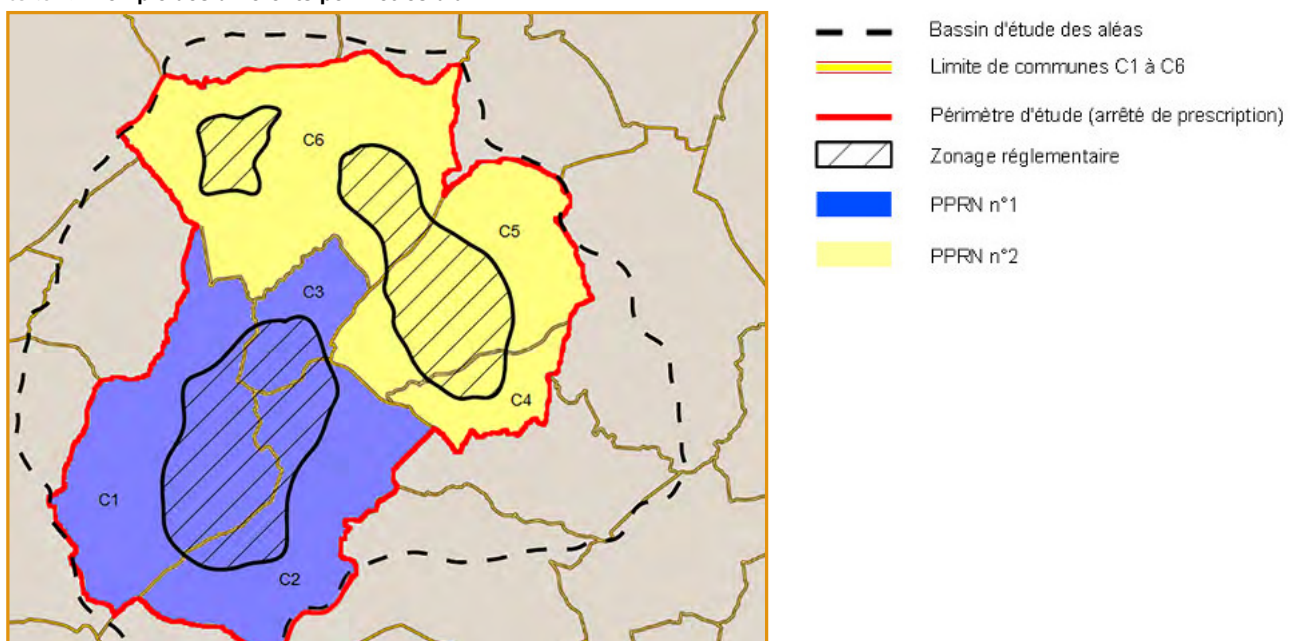
On sera toutefois conduit à considérer au cas par cas des zones non directement exposées au risque, lorsqu'elles sont soumises à des évolutions préjudiciables connues, notamment :

- des changements de l'occupation des sols liés aux spéculations agricoles ou à l'imperméabilisation, qui accélèrent la concentration des eaux et leur écoulement dans des petits bassins versants aux crues rapides ;
- des aménagements qui entraînent des infiltrations susceptibles de déclencher la mise en mouvement de glissements de terrain ;
- le rôle de protection des forêts contre le risque avalanches ou le risque chutes de blocs.

Ces zones sont en principe situées en amont des secteurs exposés au risque. Elles peuvent alors, soit être déjà comprises naturellement dans le périmètre d'étude prescrit, soit justifier son extension locale, ou encore être éloignées géographiquement et imposer la prescription d'un PPRN particulier. Leur délimitation s'appuie sur des critères physiques et le savoir-faire des experts. Aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à la définition d'un périmètre limité à une fraction de bassin, dès lors que l'ensemble des facteurs affectant ce bassin sont pris en compte¹. Le périmètre ainsi délimité fait l'objet d'un contrôle propre de la part du juge administratif qui vérifie, sur la base des études réalisées, s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation².

Le périmètre du zonage réglementaire pourra être plus petit que le périmètre d'études. Par contre, en aucun cas, il ne pourra le dépasser.

Carte 4. Exemple des différents périmètres d'un PPRN



¹ CAA Marseille, 19 mai 2005, Ministère de l'écologie et du développement durable, CAA de Paris, 23 fev 2006, commune de Joinville-le-Pont, CAA Marseille, 21 mai 2010, SARL les Ondines, CAA Marseille, 20 nov 2009, M. Jérôme A.

² CAA Marseille, 15 janv 2010, chambre d'agriculture du Var, CAA Marseille, 18 dec 2009, M. Edmond A

2. Le recensement et le traitement des données

2.1 Rassembler et valoriser les données disponibles

Quelles données ?

Les types de données utiles à la cartographie des risques sont nombreux : ils concernent aussi bien le passé, le présent et le futur, c'est-à-dire aussi bien les événements historiques (manifestations physiques des phénomènes, conséquences en termes de dommages et de victimes), que les conditions actuelles du milieu naturel et de son environnement (météorologique, géologique, morphologique, hydrologique, hydraulique, etc.), ainsi que les composantes de l'occupation humaine (population, habitat, activités). Ces données peuvent aussi concerner les phénomènes causés par les conséquences du changement climatique.

Où les trouver ?

Toutes ces données sont contenues dans les archives, les dossiers, les études et les cartes existantes, les photographies aériennes, les photographies au sol, le terrain, les bases de données et la mémoire collective.

Nombre d'entre elles sont détenues par les services de l'État, mais elles sont souvent dispersées en raison du partage des compétences pour l'exercice de la police, de la surveillance ou de la gestion de l'environnement (les cours d'eau, par exemple, intéressent les DDT/M, les DREAL, Voies navigables de France, les syndicats intercommunaux, les associations syndicales de riverains, etc.), ce qui renforce, s'il en était besoin, l'intérêt d'associer tous les représentants concernés au sein d'un même groupe de travail.

Les sources se partagent en plusieurs catégories

1. Le ministère en charge de l'environnement gère le site <http://www.prim.net> (portail des risques majeurs) et le site <http://www.toutsurlenvironnement.fr/> (portail sur l'environnement), sur lesquels des informations sur les risques naturels sont disponibles, ainsi que le portail Georisques (donnant notamment accès à des bases de données, dont celles relatives aux mouvements de terrain et cavités). Il assure également la gestion de la banque Hydro et de la base des données historiques sur les inondations.
2. Les services déconcentrés de l'État collectent et conservent des indications précieuses sur la manifestation des événements : repères de crues des services de l'eau et des risques des DDT/M, données hydrologiques des services de prévision des crues des DREAL, ouvertures et réaménagements de carrières instruites par les DREAL, informations relatives aux carrières souterraines abandonnées recueillies par les services ou inspections générales des carrières, etc.
3. Les préfetures possèdent tous les dossiers de demandes d'aides ou d'indemnisation adressés par les municipalités des communes sinistrées. Ces dossiers, dont certains relèvent de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, contiennent une description des événements et une évaluation des dégâts, ainsi que des renseignements généralement précis, datés, et parfois des mesures sur l'intensité et l'extension des phénomènes.
4. Les services spécialisés dans les secours et la protection civile (SDIS, SIDPC des préfetures, etc.) détiennent des informations intéressantes sur les conséquences des événements (notamment les rapports concernant les interventions des services de secours). Ils élaborent notamment le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

5. Les universités et les écoles d'ingénieurs accordent une place de plus en plus grande au thème des risques naturels qui font l'objet de nombreux travaux de recherches ou de stages. Il existe désormais des thèses et des mémoires d'étudiants géographes, géologues, ingénieurs, consacrés à des monographies sur des événements passés ou à des réflexions portant aussi bien sur l'aspect physique des phénomènes que sur leurs conséquences économiques et sociales.

6. Les établissements publics :

- l'IGN et les partenaires de prises de vue aériennes possèdent une collection très importante de photographies enregistrées depuis les années 1945 qui permettent des approches complémentaires, notamment sur la dynamique des phénomènes. Outre les photographies aériennes régulières de l'IGN au 1/30 000 et les photographies de l'Inventaire forestier national au 1/17 500, il existe des missions à plus grandes échelles, plus faciles à exploiter. Celles qui relèvent d'une commande d'un service de l'État sont normalement conservées à la photothèque nationale, gérée par l'IGN. Il est possible de les consulter et d'en obtenir des tirages. D'autres missions, effectuées à titre privé, sont archivées directement par les prestataires aériens ;
- le CEREMA dispose d'études sur les risques naturels, notamment en ce qui concerne le sol et le sous-sol ;
- le BRGM capitalise de nombreuses études dans le domaine de la géologie ; il a notamment établi une carte nationale de l'aléa retrait gonflement des argiles à l'échelle départementale. Il met à disposition ses bases de données cavités et mouvements de terrain via le site internet Géorisques. Il dispose également des bases de données SISFRANCE et NEPAL sur les séismes ;
- l'IRSTEA et le RTM gèrent les bases de données EPA et CLPA sur les avalanches ;
- les services RTM gèrent la base de données événements sur les risques en montagne ;
- l'ONF gère la base de données Prométhée sur les incendies de forêt ;
- le SHOM dispose de marégrammes en de nombreux points du littoral ;
- les services de Météo-France et ceux de l'EDF entretiennent des réseaux de mesures de précipitations et de hauteurs d'eau, sur les rivières et les fleuves, qui viennent alimenter une banque de données commune avec les services de l'État ;
- les archives départementales représentent aussi une mémoire très précieuse qui autorise des investigations sur des périodes beaucoup plus longues que celles qui sont traditionnellement examinées.

7. Des services spécialisés (tels que des groupements d'intérêt public, la délégation de protection de la forêt méditerranéenne, et la compagnie nationale du Rhône) disposent de rapports d'études, de bases de données et de SIG.

8. Les collectivités locales envoient quelquefois des équipes sur le terrain, au moment où survient une catastrophe, afin de mettre en place des repères visuels qui sont exploités lorsque la situation est redevenue normale (traits de peinture pour marquer la hauteur de submersion atteinte par une inondation par exemple). Certaines possèdent des informations insoupçonnées sur des événements historiques (photographies, témoignages, cartes), qui sont archivées dans leurs locaux, et qui méritent d'être consultées.

9. Des associations regroupant des collectivités ou émanant de collectivités (CEPRI, IPGR, IRMA, Cavités37...) disposent de sites Internet, d'études et de guides méthodologiques sur les risques naturels.

10. Les organismes privés participent aussi à la connaissance sur les risques naturels. Il s'agit, par exemple, des bureaux d'études privés, des compagnies d'assurances, ou de la presse locale. Les Archives nationales conservent un exemplaire de chaque journal édité, depuis sa création. La Bibliothèque nationale, enfin, détient de nombreux ouvrages utiles.

11. La population ou les associations locales peuvent garder la mémoire des événements.

12. L'observatoire national des risques naturels, créé en 2012 par convention entre l'État représenté par le MEEM/DGPR, la caisse centrale de réassurance et la mission des risques naturels des sociétés et mutuelles d'assurances, et s'appuyant sur l'application GEORISQUES et sur les productions de la CCR et de la MRN dans le domaine de la connaissance du coût des catastrophes naturelles.

13. Les observatoires régionaux des risques, quand ils existent.

Cette liste n'est pas exhaustive, Elle est complétée par d'autres sources citées dans les guides PPRN thématiques.

Chaque document utilisé dans l'élaboration du PPRN devra être référencé pour garantir la traçabilité de la démarche.

2.2 La carte informative des phénomènes naturels

Finalité

Elle a pour vocation d'informer et de sensibiliser les élus et la population.

Contenu

C'est une carte descriptive des phénomènes observés ou historiques. Elle restitue sur un fond de plan topographique ou ortho-photographique au 1/25 000 agrandi à l'échelle du 1/10 000 la manifestation des phénomènes significatifs, c'est-à-dire leur type, leur extension, la valeur des paramètres physiques connus, ainsi que leurs principales conséquences sur les hommes et sur les biens. Une carte des inondations, par exemple, montre la zone submergée par les crues les plus fréquentes et les plus fortes. Elle précise les hauteurs d'eau relevées, les brèches éventuelles dans les digues, et lorsqu'il y en a eu, les destructions et le nombre de victimes. Dans certains cas particuliers, lorsque les données de référence sont déjà à grande échelle (carte des carrières souterraines par exemple), ou que l'on travaille dans une zone urbaine riche en événements, on pourra recourir au 1/5 000 topographique ou parcellaire.

Le recours à l'utilisation d'un fond ortho-photographique, sur lequel les particuliers se repèrent plus facilement, est recommandé.

Cette carte doit au minimum représenter le phénomène naturel pour lequel le PPRN est prescrit. Il est cependant recommandé de faire figurer, dans la mesure du possible, sur la base des données disponibles, les différents phénomènes naturels connus pouvant affecter le territoire, notamment s'ils sont en interaction. Cette carte participe en effet à l'information et à la sensibilisation de la population.

Bien que le rôle joué par la carte informative des phénomènes naturels puisse être d'une grande importance, cette dernière ne fait pas partie des pièces obligatoires composant le dossier du PPRN. Il est cependant recommandé de l'intégrer dans le dossier du PPRN soumis à l'enquête publique, afin de faciliter la compréhension de la démarche d'élaboration du PPRN par les élus et les citoyens.

Mise en œuvre

Cette carte résulte d'une exploitation minutieuse de toutes les informations disponibles sous forme d'archives, d'études générales ou ponctuelles, de rapports, de dossiers techniques, de cartes, d'icographies, de photographies aériennes, mais aussi d'une approche géomorphologique du site et d'une enquête auprès de la population et des élus, afin de réactiver la mémoire collective.

L'étude consiste à dresser un inventaire aussi complet que possible des événements passés, afin d'évaluer la fréquence des phénomènes et la sensibilité des secteurs géographiques concernés, et de déterminer les éléments naturels ou anthropiques ayant pu jouer un rôle dans le déclenchement, la réduction ou l'aggravation du phénomène. On s'intéresse en particulier aux équipements de protection existants (état, maintenance, efficacité, effets induits en cas de défaillance). Cette étude peut être, le cas échéant, menée par le service instructeur.

L'apport des principales sources disponibles

Il est fortement recommandé de rechercher dans les archives toutes les indications relatives aux phénomènes historiques, en ne se limitant pas au siècle dernier, mais en remontant le plus loin possible dans l'histoire. Cette démarche est déjà largement utilisée pour étudier certains phénomènes comme les séismes ou les volcans, dont la probabilité d'occurrence est faible. Elle est longtemps restée ignorée, par contre, ou trop peu employée, pour les inondations (bien que Marcel Champion y ait consacré un ouvrage à la fin du XIX^e siècle) et pour les mouvements de terrain. Les documents intéressants se trouvent notamment dans les archives départementales, dans les mairies et dans les paroisses. Ils fournissent des données qui constituent à la fois un support pédagogique efficace pour rappeler aux élus et à la population l'existence des phénomènes naturels sur leur commune et un outil scientifique qui permet de relativiser l'estimation de la probabilité d'occurrence des phénomènes à venir. Ainsi, à titre d'exemple, on peut rappeler que le phénomène naturel qui s'est manifesté en juin 2013 et qui a engendré de graves inondations dans les Hautes-Pyrénées, s'était produit de façon quasi-identique en 1897 (cf rapport de mars 2014 de la mission d'appui et d'expertise sur les conséquences des intempéries ayant touché le Sud-Ouest et les Pyrénées les 18 et 19 juin 2013).

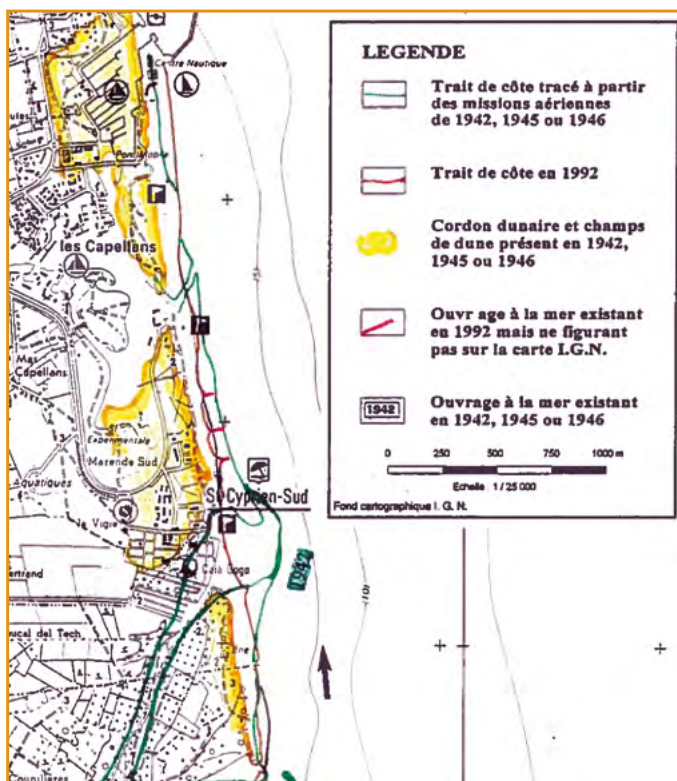
Les photographies aériennes sont aussi d'un grand intérêt pour l'étude de la plupart des phénomènes (inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêts, etc.), surtout lorsqu'une mission a pu être engagée au moment de l'événement. Elles constituent un témoignage objectif de la manifestation et des conséquences visibles de chaque phénomène. Leur exploitation livre donc des informations fiables et non contestables sur des événements passés qui pourraient, pour la plupart, de nouveau surgir, et qu'il serait plus difficile d'évaluer par d'autres méthodes d'investigation. Les services doivent s'attacher à rechercher et à valoriser les photographies disponibles, mais aussi à prévoir en période calme le déclenchement de missions aériennes au-dessus des sites qui pourraient être exposés à un risque. Il suffit pour cela de s'entendre au préalable avec un prestataire de prise de vues aériennes en indiquant les caractéristiques des photographies souhaitées (échelle, émulsion, format) et en établissant avec lui le plan de vol des zones sur lesquelles il devrait intervenir.

Les cartes existantes sont également un précieux auxiliaire de la connaissance. De nombreuses cartes de localisation des phénomènes ou de risques ont déjà été réalisées sur la base d'événements historiques ou potentiels. Il s'agit par exemple des cartes de zones exposées aux risques de mouvement du sol et du sous-sol (ZERMOS), des cartes de localisation des phénomènes d'avalanches (CLPA), des plans de surfaces submersibles (PSS), des périmètres de risques délimités au titre de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, des inventaires départementaux des risques ou des cavités souterraines ou des mouvements de terrain lorsqu'ils existent, des cartes d'itinéraires routiers, des cartes de susceptibilité vis-à-vis de l'occurrence d'un phénomène ou de documents locaux comme les cartes de risques des Alpes-Maritimes. D'autres cartes thématiques peuvent aussi apporter leur contribution (cartes de la végétation, géologiques, géomorphologiques, etc.).

Elles couvrent le territoire national ou des secteurs géographiques plus restreints.

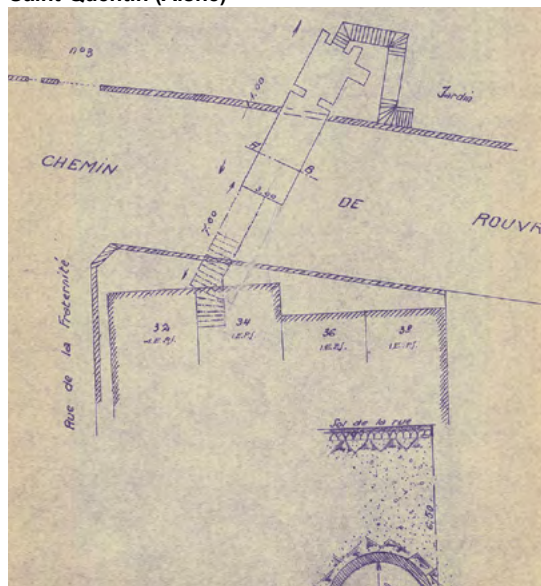
Concernant les PPRN inondation, la carte informative des phénomènes naturels pourra s'appuyer sur une carte hydrogéomorphologique du site ainsi que sur l'inventaire des repères de crues et des images d'archives. Il sera également nécessaire de faire figurer les cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation élaborées sur les territoires à risque important d'inondation dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne sur les inondations, si le périmètre du PPRN est situé à l'intérieur de celui d'un TRI.

Carte 5. Évolution du littoral du Languedoc-Roussillon de 1945 à 1997 dans le secteur de la Têt (Pyrénées-Orientales)



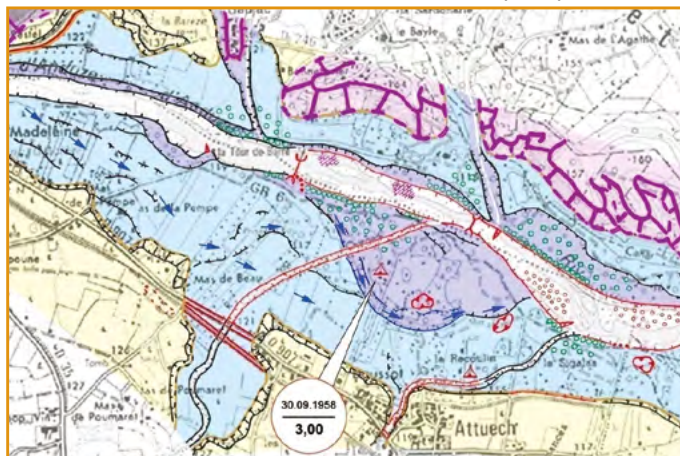
Source : Préfecture de la région Languedoc-Roussillon

Photographie 3. Plan de cavités souterraines de Saint-Quentin (Aisne)



Source : Ville de Saint-Quentin (02)

Carte 6. Carte d'inondabilité du Gardon d'Anduze (Gard)



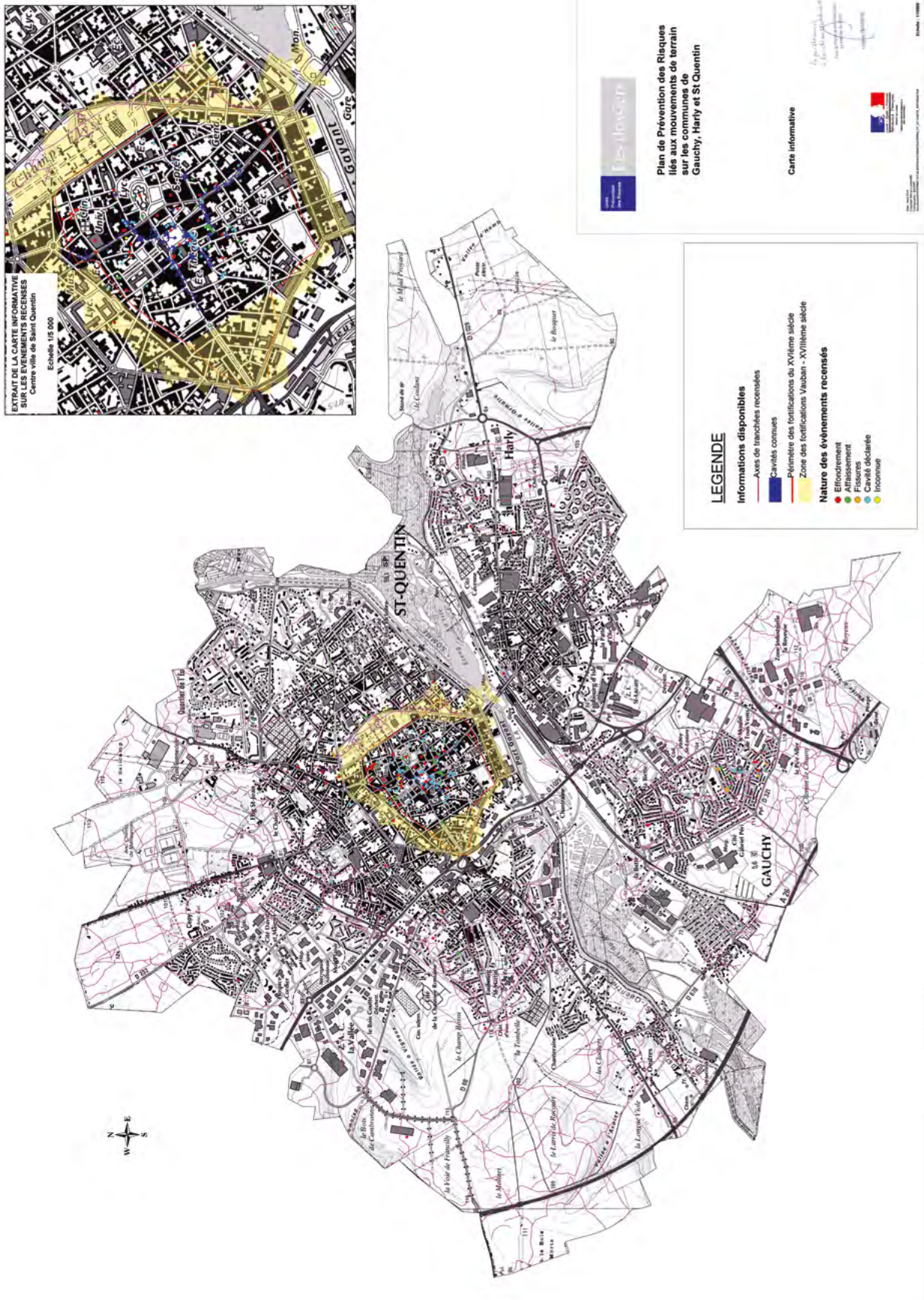
Source : Atlas des zones inondables

Photographie 4. Échelle limnimétrique et repère de crue sur l'Erdre (Loire-Atlantique)

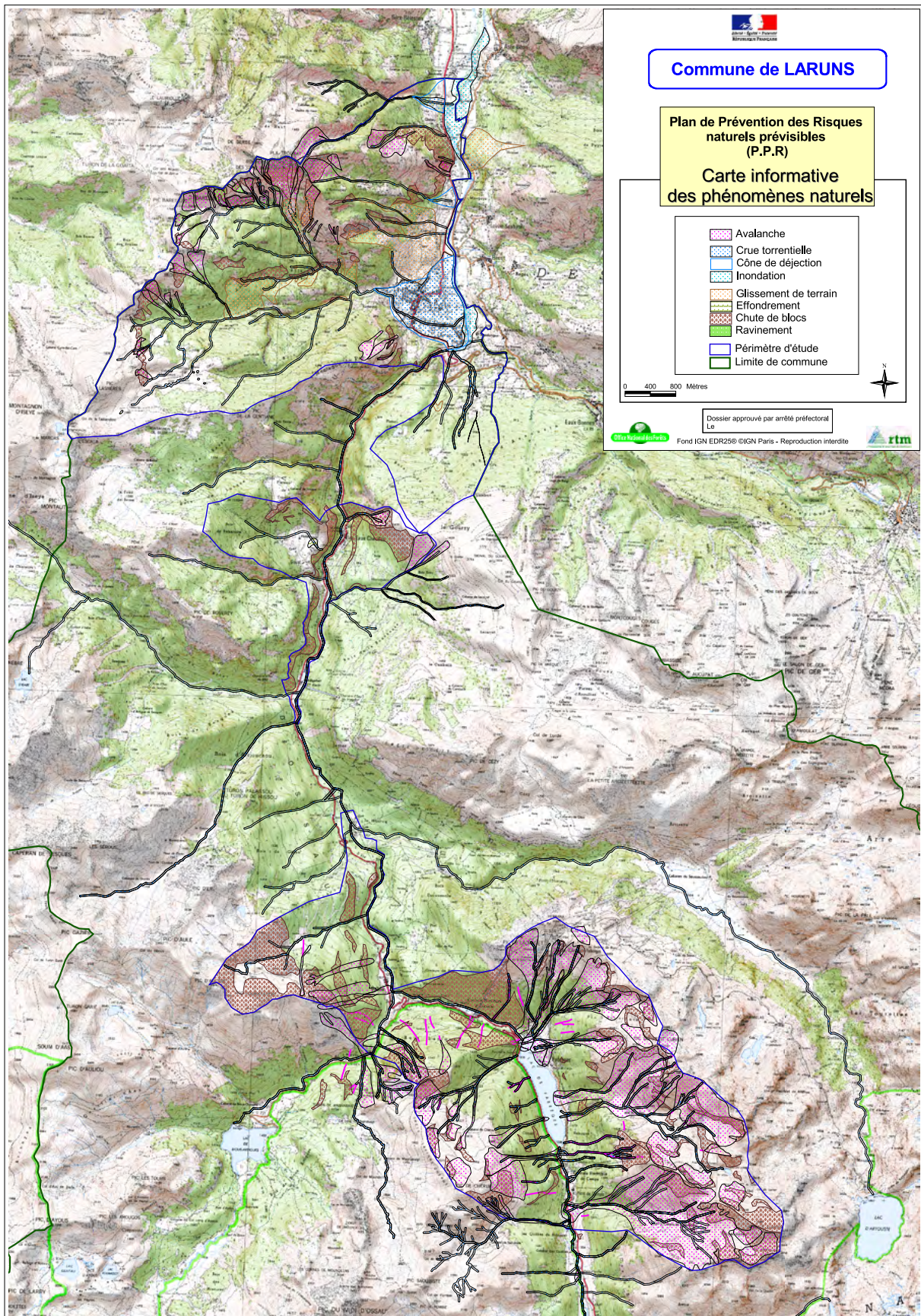


Source : Gérald Garry

Carte 7. Carte informative des phénomènes naturels mouvements de terrain de Saint-Quentin (Aisne)



Carte 9. Carte informative des phénomènes naturels multirisques de Laruns (Pyrénées-Atlantiques)



Source : RTM

3. La détermination des aléas

3.1 Les aléas naturels : des manifestations diverses

L'aléa est la manifestation d'un phénomène naturel tel que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. Il est habituellement caractérisé par une probabilité d'occurrence et une intensité donnée. Ainsi, par exemple, l'aléa cavités souterraines est défini par :

- sa nature : affaissement, effondrement localisé, débouillage de puits, rupture de toit de galerie, rupture de pilier isolé, effondrement généralisé ou en masse ;
- son intensité caractérisée par l'ampleur des répercussions attendues et définie par plusieurs classes d'intensité (de limitée à élevée) à partir de valeurs seuils ;
- la prédisposition du site vis-à-vis d'un type de rupture, évaluée en fonction de paramètres caractérisant l'environnement du secteur, le type d'exploitation et les facteurs accélérateurs du mode de rupture ou de ruine de l'édifice souterrain.

Au-delà de la géographie des territoires, les caractéristiques de l'aléa peuvent évoluer en fonction de facteurs environnementaux et anthropiques.

Par exemple :

- l'hygrométrie et les peuplements forestiers, pour l'aléa incendie de forêt ;
- les ouvrages hydrauliques, pour l'aléa inondation.

Le retrait gonflement des argiles, consécutif à des périodes de sécheresse, présente la particularité de provoquer des désordres au bâti, mais il ne met pas en danger les personnes. Il est toutefois, après les inondations, l'aléa le plus coûteux depuis la création du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles en 1982.

Photographie 5. Fissure engendrée par l'aléa sécheresse



Source : Laurent Mignaux/MEEM-MLHD

Photographie 6. Chute de blocs à la Désirade (Guadeloupe)



Source : Gérald Garry

3.2 L'aléa de référence

Définir l'aléa de référence revient à retenir parmi tous les aléas possibles, celui qui sera considéré pour l'élaboration du PPRN. L'aléa de référence peut être défini de différentes façons, selon le type d'aléa ou le territoire. Les modalités de sa définition sont explicitées dans les guides thématiques.

Par exemple :

- pour l'aléa inondation, il convient de se référer à la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables. La crue de référence est la plus forte crue connue, et dans le cas où celle-ci serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière ;
- pour les aléas cavité ou glissement de terrain, l'aléa de référence correspond à l'événement historique le plus fort connu, ou à un événement de plus grande ampleur considéré comme vraisemblable à une échéance de cent ans.

Photographie 7. Rue de Bellechasse (Paris 7^e arrondissement) pendant la crue de janvier 1910



Photographie 8. Glissement de terrain sur la route de Salazie (Réunion)



Source : Gérald Garry

L'éventualité de la concomitance d'aléas peut influencer sur l'aléa de référence retenu. Avant de le définir, il peut être nécessaire d'étudier différents scénarii d'événements combinant plusieurs phénomènes naturels.

Dans ce cas, l'aléa de référence correspond à l'enveloppe des aléas attachés aux scénarii retenus. Il traduit alors la recombinaison théorique de différents événements n'ayant pas obligatoirement vocation à se produire de façon simultanée.

Dans le cas d'un PPR littoral, plusieurs facteurs influencent l'aléa de référence : une marée de fort coefficient, une surcote météorologique lors d'une tempête, un vent violent orienté de la mer vers la côte, la houle, les phénomènes locaux (mascaret).

En complément de l'aléa de référence, le PPR littoral définit un aléa à l'horizon 2100, afin de prendre en compte les effets du changement climatique.

Si l'aléa de référence correspond à un événement historique non répertorié dans la base de données relative à cet aléa, il conviendra d'y ajouter cet événement, accompagné des documents source numérisés.

Photographie 9. Érosion du littoral à Cayenne (Guyane)



L'élévation du niveau des mers aggrave le phénomène d'érosion
Source : Gérald Garry

Pour les PPRN avalanches, un second aléa de référence est considéré : l'aléa exceptionnel correspondant à une occurrence pluri-centennale. Il est très rare, mais d'une étendue plus vaste et d'intensité plus forte que l'aléa de référence centennale. Il est utilisé pour définir les mesures à prendre pour assurer la seule sécurité des personnes sur un territoire plus large.

Les conditions de référence

Les PPR incendies de forêt substituent la notion de conditions de référence à celle d'aléa de référence, en raison de la très forte variabilité spatiale des feux et de l'évolution de l'occupation des sols. Les conditions de référence s'appuient sur les caractéristiques communes aux feux remarquables : l'intensité, les localisations préférentielles, la surface brûlée, les principales directions de vent, la sécheresse de la végétation. Ces données physiques permettent d'appréhender les modalités de départ et de propagation du feu.

3.3 Les études d'aléa

La priorité aux études qualitatives

Le choix de privilégier les études qualitatives pour la détermination de l'aléa repose sur plusieurs critères :

- elles sont peu onéreuses et rapides à mener ;
- il existe de nombreuses données relatives aux événements passés et à leurs effets, le plus souvent localisées dans les services de l'administration, dans les universités, dans les bureaux d'études, etc. ;
- les données sont en général facilement disponibles. Elles permettent, à partir d'une approche naturaliste, de situer un secteur d'étude dans son contexte géologique, morphologique et historique. Complétées par une analyse de terrain et l'expertise de l'homme de l'art, elles sont en principe suffisantes pour comprendre le fonctionnement du milieu, évaluer les risques potentiels et en tirer des conséquences vis-à-vis de l'occupation des sols et des constructions ;
- les études qualitatives s'appuient avant tout sur le bon sens. Issues de l'exploitation des éléments recueillis au cours des phénomènes passés et quelquefois vécus par la population actuelle, elles sont difficilement contestables.

L'analyse qualitative des aléas ne peut éviter une part d'incertitude qui reste le plus souvent acceptable. Une approche quantitative peut quelquefois réduire la marge d'incertitude. Cependant, elle ne doit être envisagée qu'au cas par cas, et si son utilité est avérée au regard des objectifs poursuivis par l'État dans le cadre de ses compétences. En particulier, le PPRN n'a pas vocation à déterminer :

- la faisabilité d'une urbanisation future, qui, dans les zones AU du PLU, par exemple, est à la charge de l'aménageur public ou privé ;
- le dimensionnement des ouvrages de protection, qui relève du maître d'ouvrage de ces travaux.

Choisir le bon niveau d'étude

Le choix du niveau de précision des études dépend avant tout de l'ancienneté et de la validité des informations historiques, des enjeux des communes concernées et surtout des objectifs poursuivis. Les études menées par l'État résulteront autant que possible d'une approche qualitative, qui s'appuiera sur toutes les données disponibles, et qui seront restituées, d'une manière préférentielle, sur un fond de plan au 1/10 000, voire au 1/5 000.

Les études détaillées (modélisations, trajectographies, sondages, etc.) seront réservées à des situations particulières et à des espaces géographiques, pour lesquels elles sont nécessaires. On recourra ainsi à la modélisation lorsque les informations existantes sont trop anciennes, ou que l'occupation du sol a changé de façon significative et qu'elle a modifié sensiblement les conditions de manifestation des phénomènes dans des secteurs urbains, très exposés en raison de la concentration des hommes, des biens ou des activités. Encore se demandera-t-on systématiquement si la recherche d'une plus grande précision est bien de nature à faire progresser la réflexion sans retarder la mise en place de mesures de prévention effectives :

- le gain attendu de la modélisation est-il pertinent, sachant qu'il dépend étroitement du choix des données entrées en amont de tous les calculs ?
- est-il significatif au regard du caractère conventionnel des hypothèses prises par ailleurs, notamment sur le choix d'un événement de référence ?
- quels problèmes permet-il de résoudre tant en matière de zonage que de réglementation, qui sont les premiers objectifs du PPRN ?
- le surcoût est-il proportionné aux résultats attendus ?

Dans le cadre des PPRN avalanches, la modélisation doit permettre de mieux déterminer certains paramètres de l'avalanche dans le site. Elle reste réservée aux situations avec des enjeux forts ou lorsqu'une divergence d'analyse marquée apparaît sur un secteur déterminé. Elle suppose de disposer de nombreuses données de calage des modèles. Les modèles prennent couramment comme variables d'entrée les conditions d'enneigement les plus défavorables sur la période de référence considérée.

Cette démarche classique d'analyse des aléas répond le plus souvent aux besoins. Cependant, quelquefois l'analyse des aléas est faite à dire d'expert. Dans ce cas, elle repose essentiellement sur des visites de terrain et des investigations complémentaires sur site (cavités souterraines par exemple).

L'État n'a pas vocation à engager systématiquement des études fines pour élaborer les PPRN. Il doit avant tout s'appuyer sur les données disponibles.

Si une collectivité locale considère que la connaissance des aléas est insuffisante au regard de ses projets de développement, elle peut engager des études spécifiques. Elle pourra proposer le résultat de ces études aux services de l'État, qui après expertise, pourront l'intégrer aux cartes d'aléas. Les objectifs poursuivis doivent être cohérents avec le projet de PPRN. Il est également indispensable que la méthodologie et les hypothèses employées soient compatibles avec celles utilisées par les services de l'État. Une concertation étroite, État-collectivité, est primordiale pour le bon déroulement de ce type de démarche.

La qualification de l'aléa

Elle consiste à hiérarchiser les aléas en plusieurs niveaux d'intensité, généralement trois (faible, modéré, fort) et quelquefois quatre (en ajoutant un niveau très fort). Pour certains aléas dont les incendies de forêt, on peut distinguer également un cinquième niveau correspondant à une intensité très faible à nulle. Enfin, il peut y avoir un niveau d'aléa exceptionnel (pour les avalanches ou les crues torrentielles).

L'évaluation de l'intensité s'appuie d'une manière privilégiée sur des grandeurs physiques qui sont par exemple la hauteur d'eau et la vitesse d'écoulement pour les inondations, ou la pression dynamique pour les avalanches.

L'appréciation du niveau d'intensité ne s'appuie pas sur les mêmes critères selon les phénomènes naturels, mais d'une façon générale, la grille de qualification des aléas est déterminée en fonction de l'impact de l'aléa sur les enjeux. Les guides thématiques précisent les modalités de qualification des aléas.

3.4 Les modalités de prise en compte des ouvrages de protection

Les ouvrages de protection ont vocation à réduire l'exposition des personnes et des biens contre les événements naturels dont les intensités sont inférieures ou égales à l'événement pour lequel ils ont été dimensionnés. Ce sont, par exemple :

- pour les inondations, des digues, des casiers, des barrages écrêteurs de crues... ;
- pour les chutes de blocs, des merlons, des filets ou des ancrages... ;
- pour les glissements de terrain déclarés d'ampleur maîtrisable, les systèmes de drainage, de remodelages de la pente, de confortement de sol... ;
- pour les avalanches, des ouvrages paravalanches (tourne, digue...).

Photographie 10. Râteliers paravalanche



Source : Laurent Mignaux/MEEM-MLHD

Il est essentiel que ces ouvrages répondent aux règles de l'art et qu'ils soient correctement entretenus. Face à l'aléa de référence du PPRN, les ouvrages, en particulier les ouvrages anciens, ont des comportements différents selon leur dimensionnement, la qualité de leur conception et leur niveau d'entretien.

De manière générale, les terrains protégés par des ouvrages de protection seront considérés comme vulnérables aux aléas. On ne peut en effet avoir de garantie absolue sur leur efficacité, ni préjuger de leur bonne gestion et de leur tenue dans la durée.

Les conditions de la prise en compte des ouvrages de protection au cours de la phase de caractérisation et de qualification des aléas sont spécifiques à chaque type de risque naturel (voir guides thématiques).

En ce qui concerne les inondations, les principes sont définis dans plusieurs circulaires interministérielles et ministérielles, notamment dans la circulaire interministérielle du 30 avril 2002 relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines et la

Photographie 11. Digue de protection contre les submersions marines à Saint-Vaast-la-Hougue (Manche)



Source : Gérald Garry

circulaire ministérielle du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux.

L'étude d'aléa doit intégrer la défaillance des digues par surverse ou brèche. La cartographie des aléas montrera l'inondabilité des terrains « protégés » ainsi que les effets aggravants à proximité de l'ouvrage (surverse, hauteur d'eau...) engendrant un sur-aléa.

Le PPRN devra également afficher la cartographie des aléas en l'absence des ouvrages de protection. Ce document, annexé au PPRN, aura un rôle uniquement pédagogique en montrant l'exposition naturelle du territoire.

Dans le cas des ouvrages de protection contre les aléas de montagne (chutes de blocs, avalanches...), des modalités particulières peuvent être mises en œuvre (cf guides spécifiques)

Photographie 12. **Stabilisation de versant à la Réunion**



Source : Gérald Garry

3.5 La cartographie des aléas

Finalité

La carte des aléas localise et hiérarchise les zones exposées à des phénomènes naturels potentiels.

Contenu

Elle classe les aléas en plusieurs niveaux, le plus souvent trois (ou quatre), très fort, fort, moyen et faible, en tenant compte, si possible, à la fois de la nature des phénomènes, de leur probabilité d'occurrence et de leur intensité. Elle est normalement représentée sur un fond de plan topographique au 1/10 000, voire au 1/5 000.

Pour les inondations, elle croisera le plus souvent les hauteurs d'eau et les vitesses pour la plus grande crue connue, et dans le cas où celle-ci serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, pour cette dernière. Le recul du trait de côte et la migration dunaire seront appréciés à l'échéance de cent ans.

En ce qui concerne les mouvements de terrain, il est généralement très difficile de prendre en compte la composante temporelle en dehors des phénomènes déclarés. Par ailleurs, en fonction de sa nature, l'aléa pourra être caractérisé :

- soit par l'utilisation d'une grandeur physique ;
- soit au regard d'un surcoût à la construction, ou d'un potentiel de dommages par type d'ouvrage ;
- soit par la combinaison de ces deux approches ;
- soit par des données de surveillance permettant d'apprécier l'évolution des mouvements.

Mise en œuvre

Cette carte synthétise la connaissance des aléas qui sont évalués pour un phénomène de référence, à partir des informations disponibles, en particulier celles qui ont déjà été recueillies pour dresser la carte informative des phénomènes naturels, complétée par un retour sur le terrain et l'expertise d'un spécialiste.

Les études sont entreprises à l'échelle du bassin de risque. Elles doivent être cohérentes et transparentes à l'utilisateur, ce qui suppose l'adoption d'un langage commun à l'ensemble des opérateurs et une certaine normalisation des règles et de la procédure de qualification des aléas. Ces indications sont apportées par les guides relatifs à chaque phénomène naturel.

Il est demandé d'utiliser pour un type d'aléa donné les structures de données et les nuances de couleur hiérarchisées prévues dans le standard PPRN COVADIS (CNIG).

Les études requièrent une compétence particulière qui relève le plus souvent des bureaux d'études privés. Des services de l'État ou des établissements publics peuvent cependant la détenir. C'est le cas, par exemple, du CEREMA compétent en matière notamment d'inondations et de mouvements de terrain, de l'ONF qui étudie les risques d'inondation, d'avalanches, de mouvements de terrain en montagne et d'incendies de forêts, d'IRSTEA qui traite des crues, notamment torrentielles, et des avalanches, de l'INERIS, des services d'inspection des carrières et du BRGM pour les mouvements de terrains (dont les effondrements de cavités souterraines) et pour les séismes, etc.

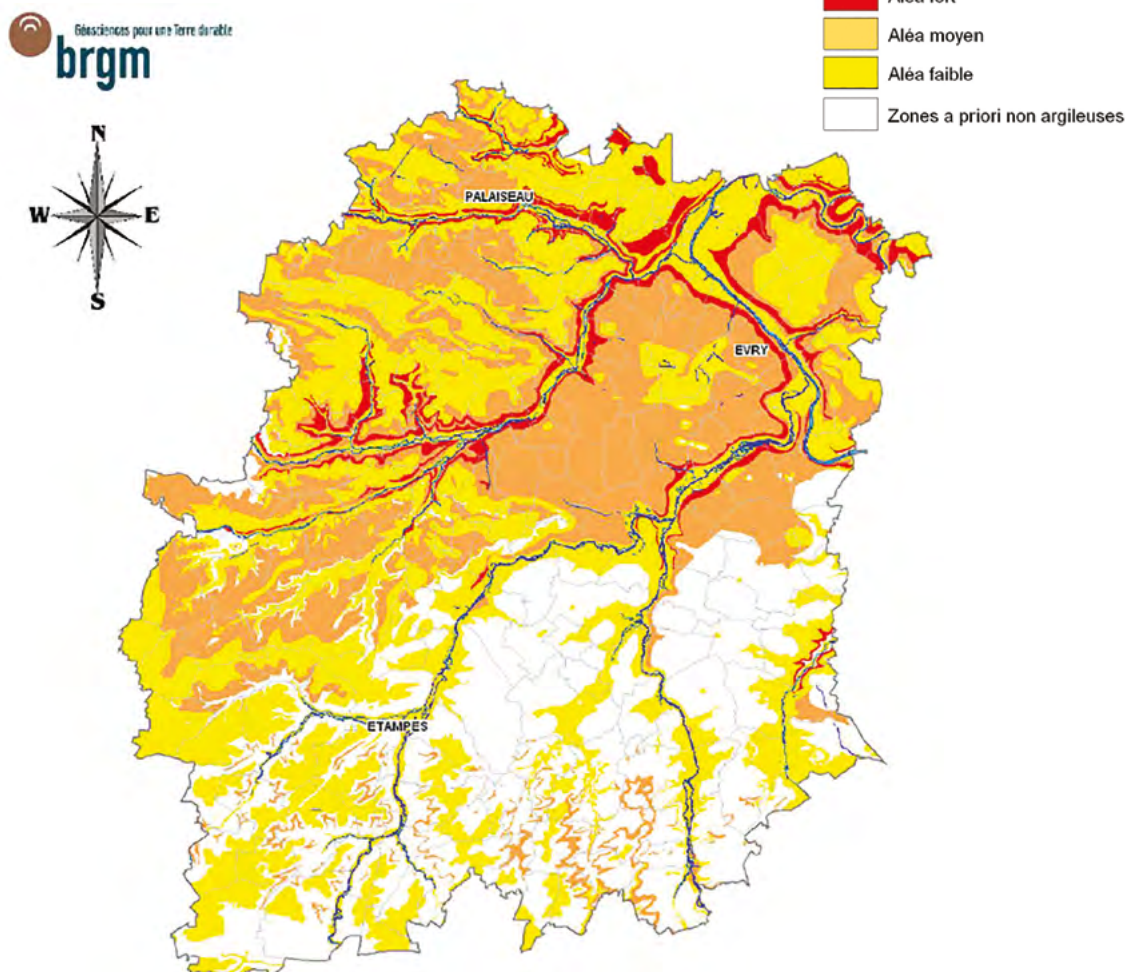
Ces spécialistes doivent établir la carte des aléas sans engager d'études particulières, en intégrant s'il le faut une marge d'incertitude.

Dans certains cas, lorsque les données sont insuffisantes ou obsolètes et que des enjeux importants le justifient, l'étude peut tout de même être complétée par une approche quantitative des phénomènes en recourant, par exemple, à des sondages, à des études de trajectographie ou à des modélisations hydrauliques. Elle donne lieu alors à un document plus précis généralement représenté au 1/5 000.

Les cartes d'aléas constituent une image « objective » des phénomènes qui s'appuie sur des critères d'occurrence et d'intensité choisis pour leur représentativité en termes de risque pour la société civile. Il est impératif qu'elles conservent cette neutralité dans la mesure où elles conditionnent dans une large mesure les interdictions et les prescriptions du règlement.

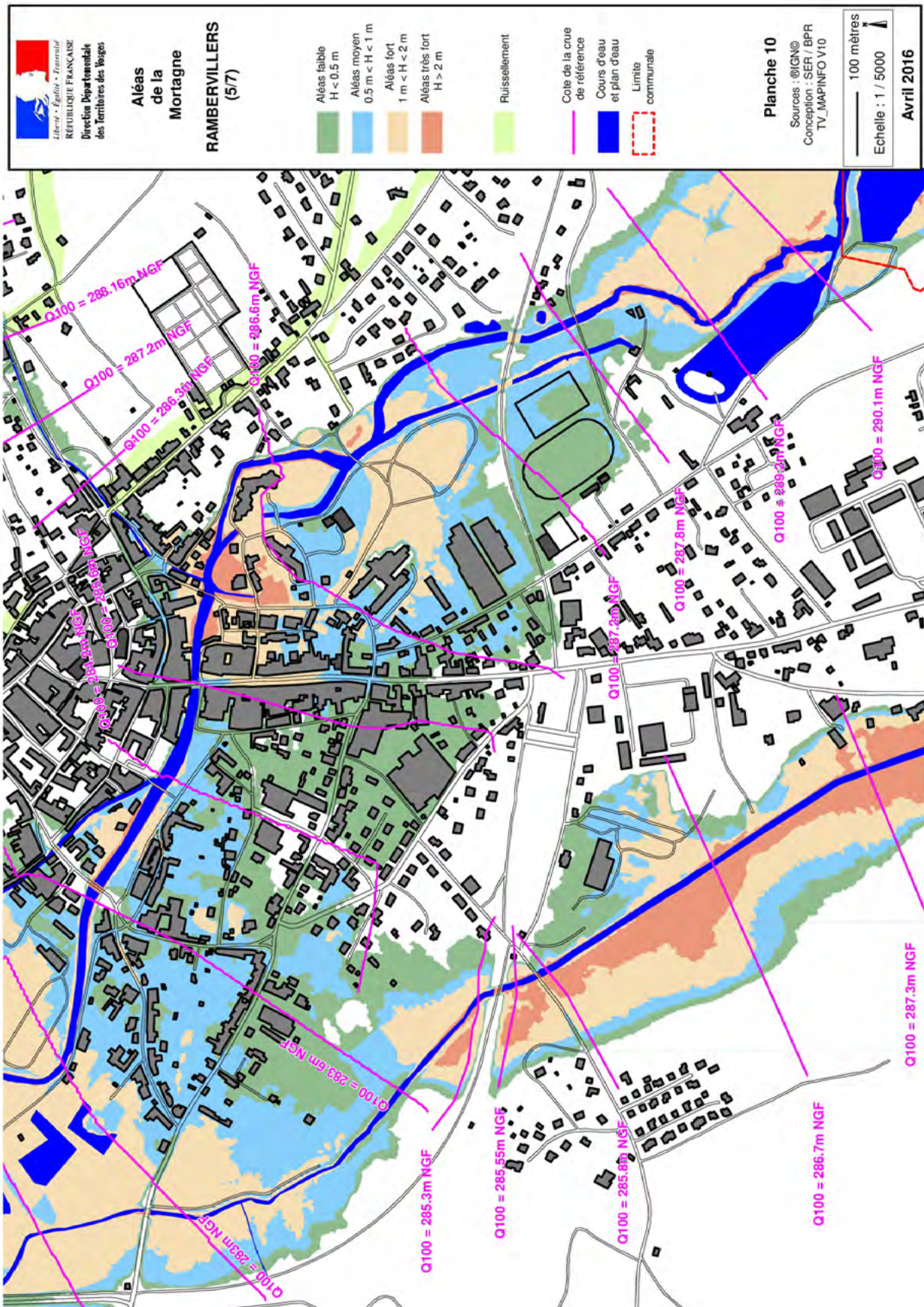
Sur les territoires exposés à plusieurs aléas, comme les territoires de montagne (crues torrentielles, séismes, mouvements de terrain et avalanches), il peut être judicieux de réaliser des PPRN multi-risques. Il est alors recommandé de réaliser une carte par type d'aléa, puis une carte de synthèse de ces différents aléas.

Carte 10. Carte d'aléa retrait-gonflement des argiles (Essonne)



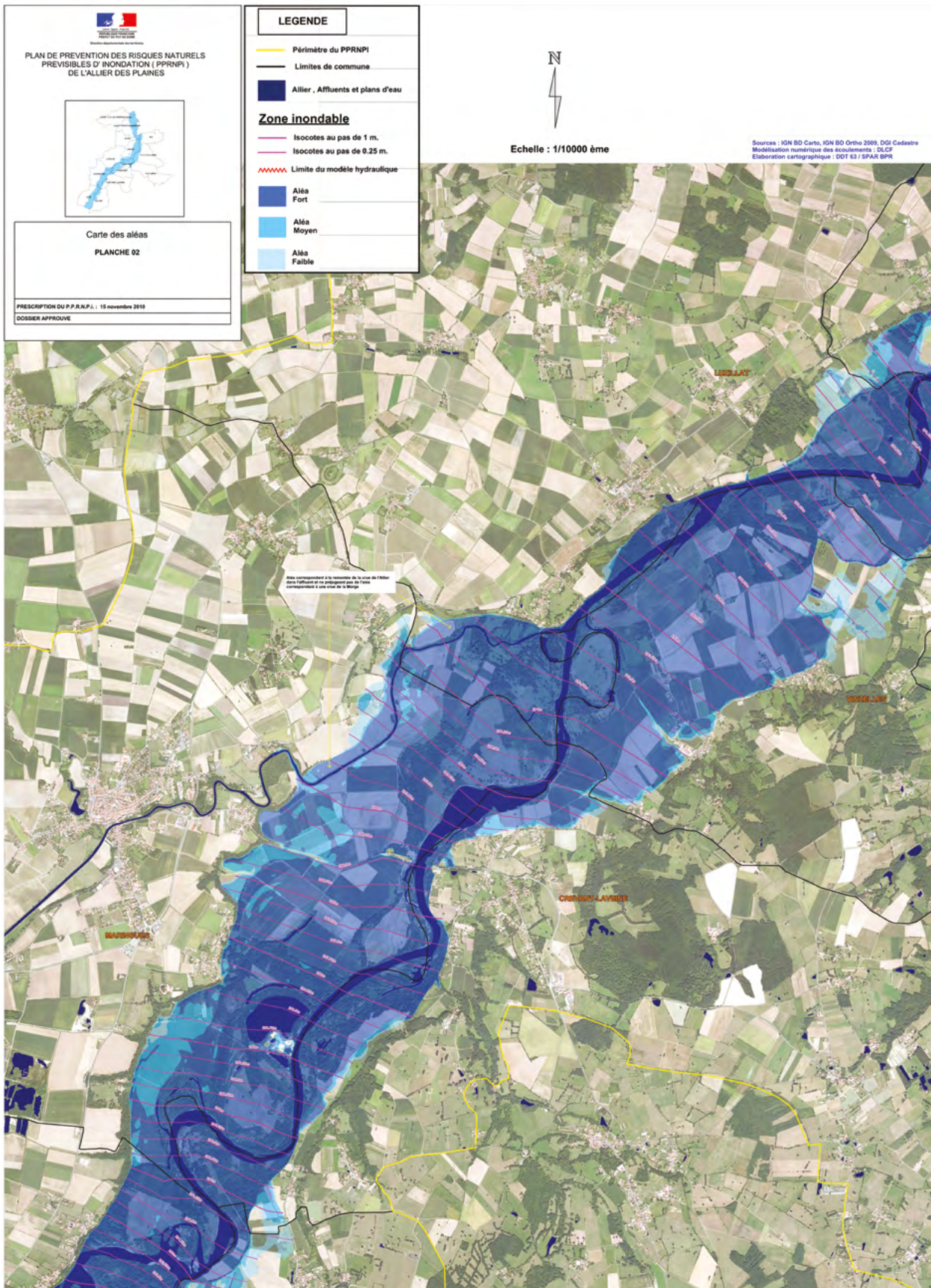
Source : BRGM

Carte 11. Carte d'aléa inondation de Rambervillers (Vosges)



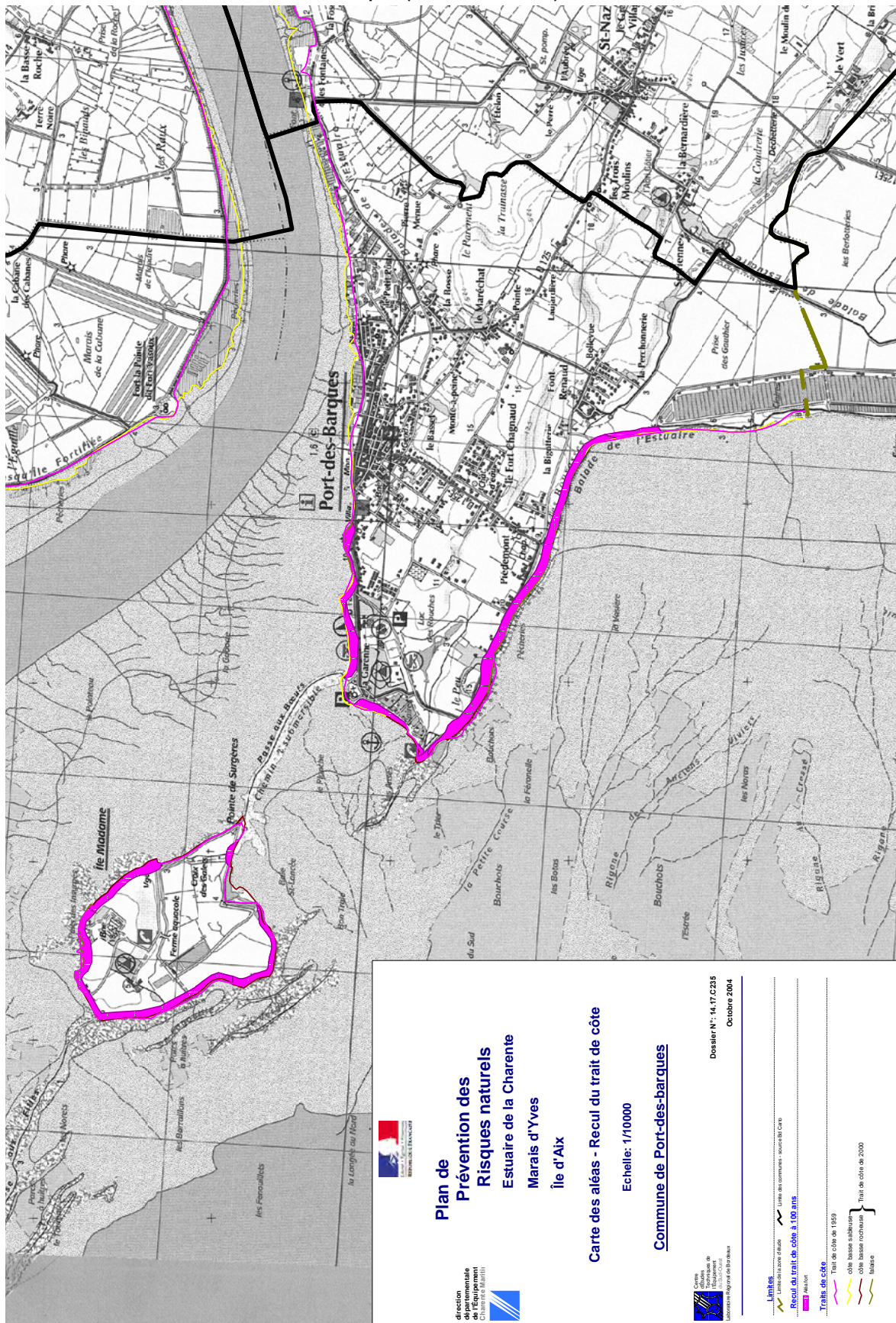
Source : DDT 88

Carte 12. Carte d'aléa inondation de l'Allier-des-Plaines (Puy-de-Dôme)



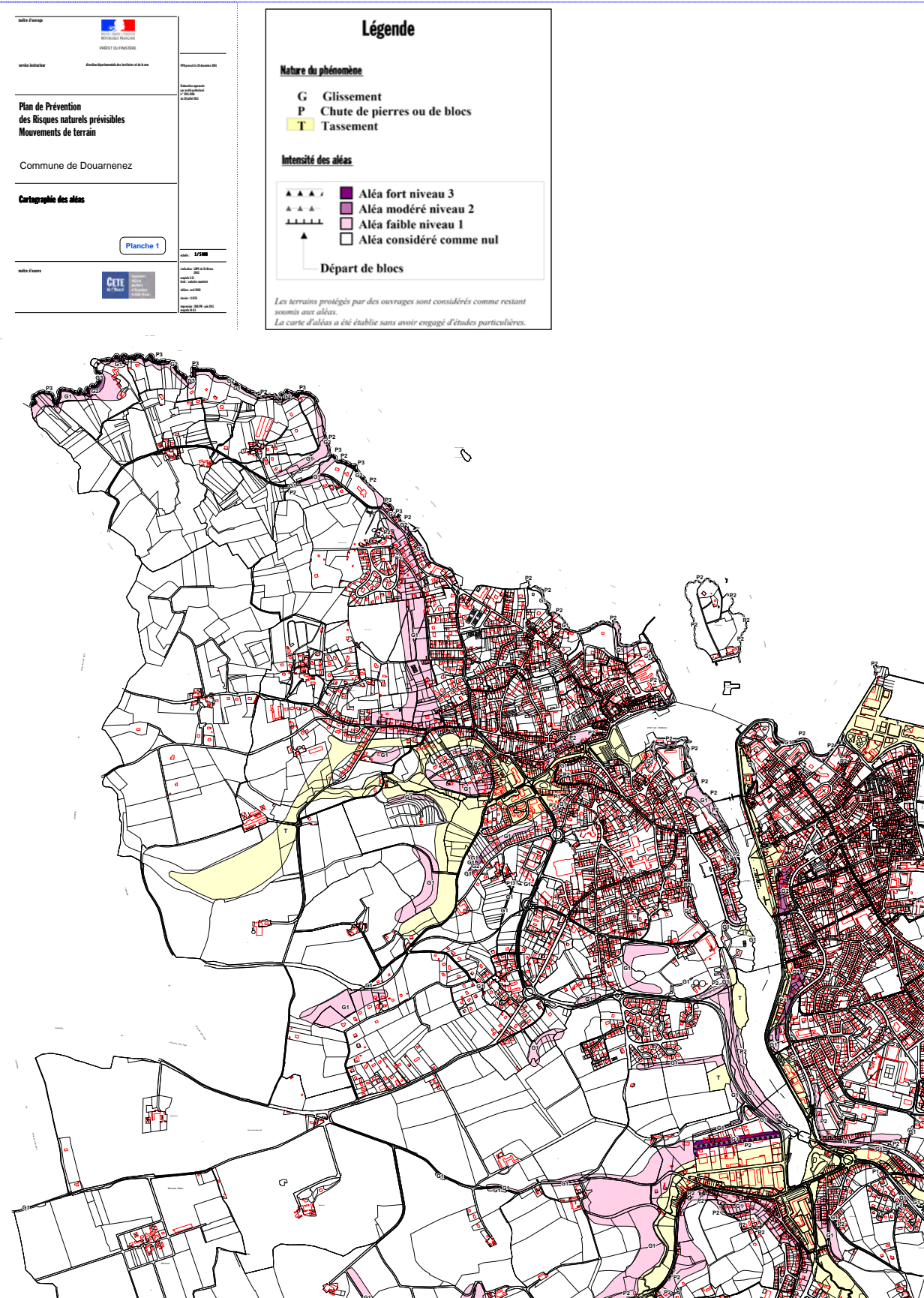
Source : DDT 63

Carte 13. Recul du trait de côte de Port-des-Barques (Charente-Maritime)



Source : DDTM 17

Carte 14. Carte d'aléa mouvement de terrain de Douarnenez (Finistère)



Source : DDTM 29

4. L'analyse des enjeux

Les enjeux sont les personnes, les biens, les activités, les moyens, le patrimoine... susceptibles d'être affectés par les aléas retenus dans le PPRN.

L'analyse des enjeux sera adaptée au contexte local, à la complexité du territoire et aux moyens mobilisables. Dans la pratique, selon les objectifs fixés, trois niveaux d'enjeux seront définis :

- les enjeux incontournables, dont l'analyse est indispensable ;
- les enjeux complémentaires, qui précisent la connaissance du territoire ;
- les autres éléments de contexte, qui permettent d'appréhender le territoire de façon plus globale.

4.1 Les enjeux incontournables

L'analyse consiste ici à caractériser différents types d'occupation du sol. Elle permet de comprendre l'organisation du territoire : quels sont les pôles structurants ? quelles sont les zones de développement futur ? quels sont les espaces naturels participant à la prévention des risques ?

On distingue :

Les espaces urbanisés

Ces espaces sont définis par référence aux dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, dont les modalités d'application sont fixées par la circulaire n°96-32 du 13 mai 1996 du ministère de l'équipement/ direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme.

Ce texte précise que le caractère urbanisé ou non d'un espace doit s'apprécier en fonction de la réalité physique constatée et non en fonction d'un zonage opéré par un plan local d'urbanisme, ce qui conduit à exclure les zones dites urbanisables. Cette appréciation sera effectuée à l'échelle de la représentation cartographique du PPRN. Les opérations déjà autorisées seront également prises en compte, après avoir examiné les possibilités de diminuer leur vulnérabilité.

Le centre urbain

Au sein de l'espace urbanisé, le centre urbain est une entité particulière qui peut donner lieu à un zonage et une réglementation spécifiques.

La circulaire interministérielle du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables, explicite la notion de centre urbain. Il se caractérise par son histoire, par une occupation du sol de fait importante, par une continuité bâtie et par la mixité des usages des bâtiments : logements, commerces et services. Les guides thématiques précisent les adaptations réglementaires possibles à ces centres urbains.

Les espaces spécifiques au type d'aléa étudié

Des espaces naturels, agricoles, forestiers ou autres, peuvent jouer un rôle dans la dynamique des phénomènes tels que les zones d'expansion des crues pour les inondations, les zones d'atterrissement pour les crues torrentielles, les zones d'interfaces habitat-forêt pour les incendies de forêt ou le maintien d'une forêt pour retenir un manteau neigeux ou des chutes de blocs...

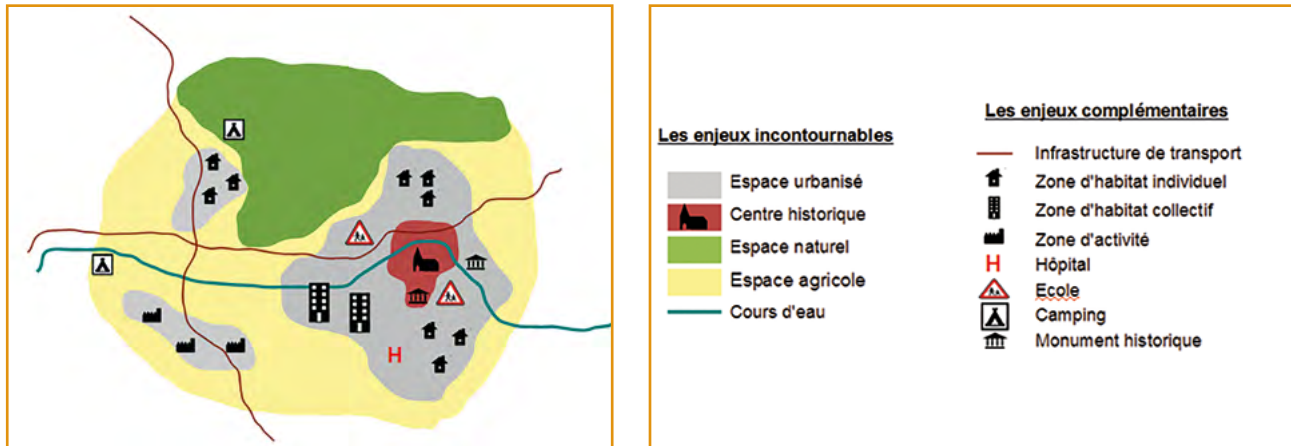
Ces espaces qui doivent être spécifiquement identifiés, peuvent donner lieu à une réglementation adaptée.

Les projets des collectivités

Les projets d'aménagement doivent être recensés et discutés avec les collectivités, afin de vérifier leur cohérence vis-à-vis de l'exposition possible aux risques.

4.2 Les enjeux complémentaires

Figure 7. Représentation schématique des enjeux incontournables et des enjeux complémentaires



Source : CEREMA

Ils permettent d'identifier les points particulièrement vulnérables au sein des zones précédemment définies, et de comprendre les relations et les liaisons fonctionnelles entre ces espaces. L'étude des enjeux complémentaires est conseillée puisqu'elle permet d'obtenir une connaissance du territoire et de son fonctionnement relativement fine, ce qui est essentiel pour que les mesures prescrites soient cohérentes avec les enjeux en présence. Elle est également utile à la préparation de la gestion de crise. Plusieurs enjeux complémentaires peuvent être identifiés.

La typologie du bâti

Au sein des espaces urbanisés, peuvent être délimitées des zones homogènes caractérisées par leur fonction (habitat, industrie, service, artisanat...) ou par des caractéristiques constructives similaires. Par exemple au sein d'une zone d'habitat, pourront être différenciés l'habitat individuel, l'habitat collectif, le bâti neuf, ancien, surélevé...

Les infrastructures et équipements particuliers

Ils peuvent faire l'objet d'une vulnérabilité propre et de prescriptions spécifiques. Ce sont par exemple :

- les établissements sensibles ou difficilement évacuables : crèches, écoles, hôpitaux, maisons de retraite, centres pénitentiaires ;
- les équipements nécessaires à la gestion de crise : centres de secours, gendarmerie, police, services techniques... ;
- les équipements collectifs ou espaces publics ouverts : ils regroupent ponctuellement ou périodiquement en un point donné du territoire un nombre important de personnes dont les conditions d'évacuation ou de mise en sécurité doivent être étudiées ;
- les campings et l'hôtellerie de plein air. Quel que soit l'aléa, ces établissements accueillent, dans une forme d'occupation du sol particulièrement exposée aux risques, une population vulnérable en raison de sa méconnaissance des aléas locaux. Les campings situés au bord

des cours d'eau et sur la frange littorale sont nombreux et très fréquentés. Ils sont d'autant plus vulnérables qu'ils sont parfois localisés dans des secteurs difficilement accessibles et évacuables. La tendance actuelle à l'occupation à l'année des campings augmente encore ce risque ;

- les infrastructures de transport. Elles sont essentielles pour assurer la desserte du territoire à la fois pour l'évacuation des personnes et l'acheminement des secours. Elles peuvent également être à l'origine d'un sur-aléa tel qu'un accident de transport de matière dangereuse ;
- les réseaux et équipements sensibles : réseaux électriques et téléphoniques aériens, réseaux enterrés d'eau et de gaz, stations de traitement des eaux usées, installations d'alimentation en eau potable...

Il est recommandé d'effectuer cette approche sur des enjeux ciblés, par secteur homogène, dans la mesure du possible.

Les enjeux patrimoniaux, culturels et environnementaux

Il s'agit par exemple des secteurs sauvegardés, des monuments historiques qui sont soumis à des réglementations particulières avec lesquelles il faudra veiller à définir des mesures cohérentes.

4.3 Les autres éléments de contexte

L'étude des autres éléments de contexte permet d'approfondir le fonctionnement et les évolutions du territoire. Ce sont par exemple :

- les enjeux stratégiques pour la gestion de crise : PC crise, centres de secours, ERP pouvant servir d'hébergement, centraux téléphoniques, centrales électriques... ;
- la vulnérabilité des différents réseaux et les effets de leurs dysfonctionnements ;
- les procédures réglementaires existantes ou à venir connues ;
- les mises en perspective : évolution démographique, contexte socio-économique, place du territoire considéré au sein d'ensembles territoriaux plus vastes ;
- l'évaluation quantitative des populations menacées ;
- les alternatives d'urbanisation ;
- les dents creuses (c'est-à-dire en urbanisme, des espaces non construits entourés de parcelles bâties).

Cette analyse des autres éléments de contexte contribuera notamment à définir des dispositions adaptées dans le règlement du PPRN.

4.4 La cartographie des enjeux

L'évaluation des enjeux doit rester globale et qualitative, à l'image des études techniques.

La méthode d'élaboration de la cartographie des enjeux

Elle repose sur l'utilisation de plusieurs moyens d'information :

- la carte d'occupation des sols. Cette dernière peut résulter de la photo-interprétation réalisée au moment de l'analyse hydrogéomorphologique, complétée par les projets en cours, et les préoccupations économiques et environnementales des élus ;

- l'analyse des documents d'urbanisme ;
- les enquêtes systématiques de terrain et les entretiens menés avec les collectivités concernées ;
- la connaissance des structures d'aménagement ou de gestion des eaux existantes ou envisagées sur le bassin.

Elle s'appuie sur la concertation avec l'ensemble des acteurs, notamment les services chargés de la sécurité civile dont la participation est indispensable à ce stade des études. Le PPRN doit en effet, par ses dispositions préventives, faciliter la gestion de la crise. Il ne lui appartient cependant pas de l'organiser en se substituant aux outils et structures existants dans ce domaine.

La carte des enjeux

Elle montre la synthèse des différents enjeux précédemment décrits. Elle consiste à représenter les données significatives pour chaque thème. Elle peut être complétée, si nécessaire, par des fiches descriptives sommaires.

Les circonstances locales pourront également conduire à établir plusieurs cartes spécifiques. Ainsi, en présence de phénomènes potentiellement dangereux pour l'homme (hauteurs de submersion importantes, vitesses d'écoulement élevées dans le cas des inondations, chutes de blocs, avalanches, incendies de forêt...), il est nécessaire de localiser les populations effectivement exposées, de façon permanente ou temporaire.

La cartographie des enjeux doit s'appuyer autant que possible sur les systèmes d'information géographique (SIG), dont l'utilisation facilite le traitement des données, leur représentation et leur exploitation.

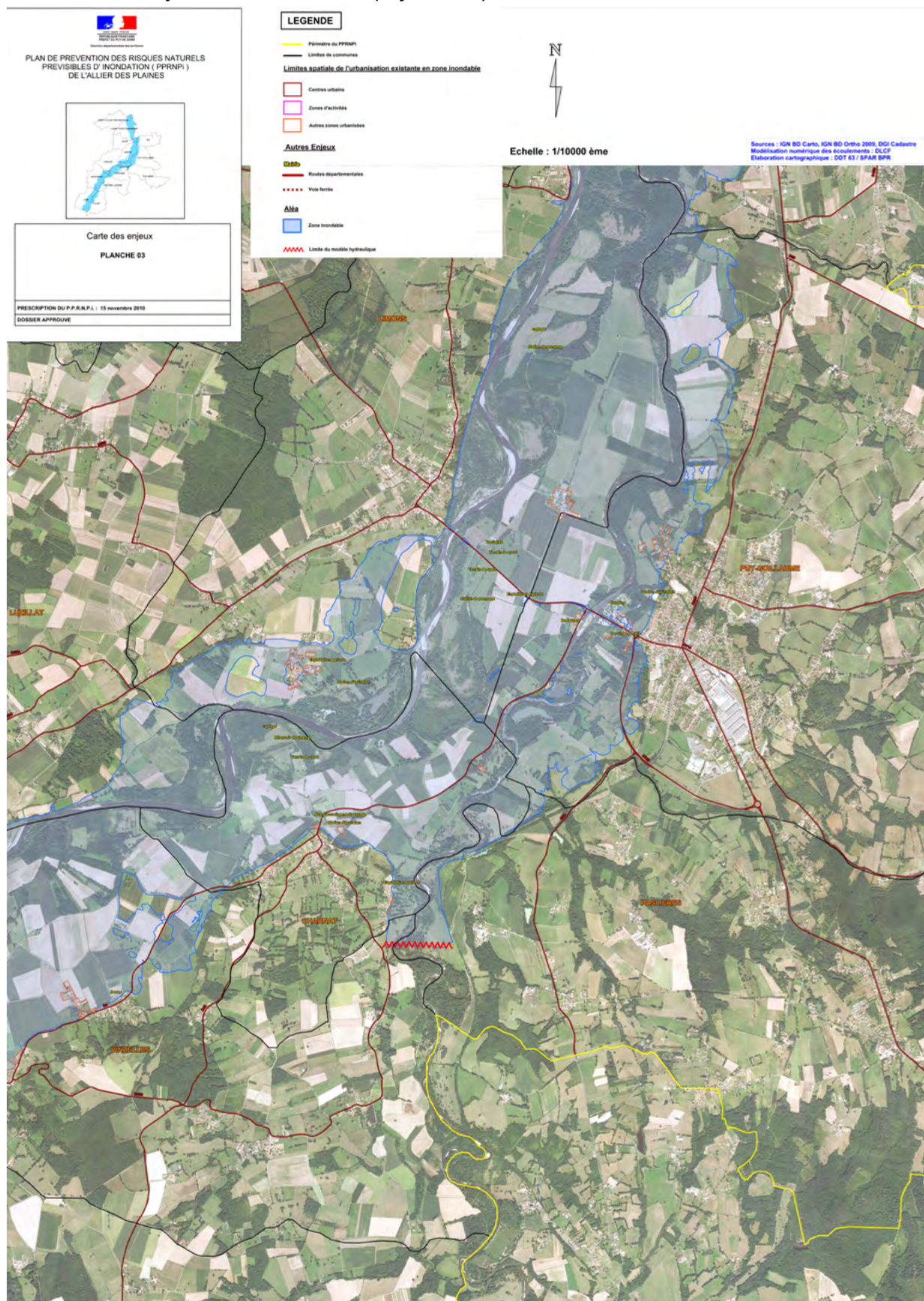
Le report cartographique se fera sous forme ponctuelle (localisation d'un équipement sensible, etc.), linéaire (axe de communication facilitant l'intervention de secours, etc.) ou zonale (zones d'expansion des crues, zones économiques à protéger, etc.).

Les référentiels disponibles permettent de définir les enjeux au 1/5 000 sans difficulté. L'échelle à utiliser dépend donc essentiellement du choix des enjeux à représenter et de leur densité.

Il est cependant préconisé de retenir une échelle au 1/10 000 et de réserver l'échelle du 1/5 000 pour les zones les plus densément occupées.

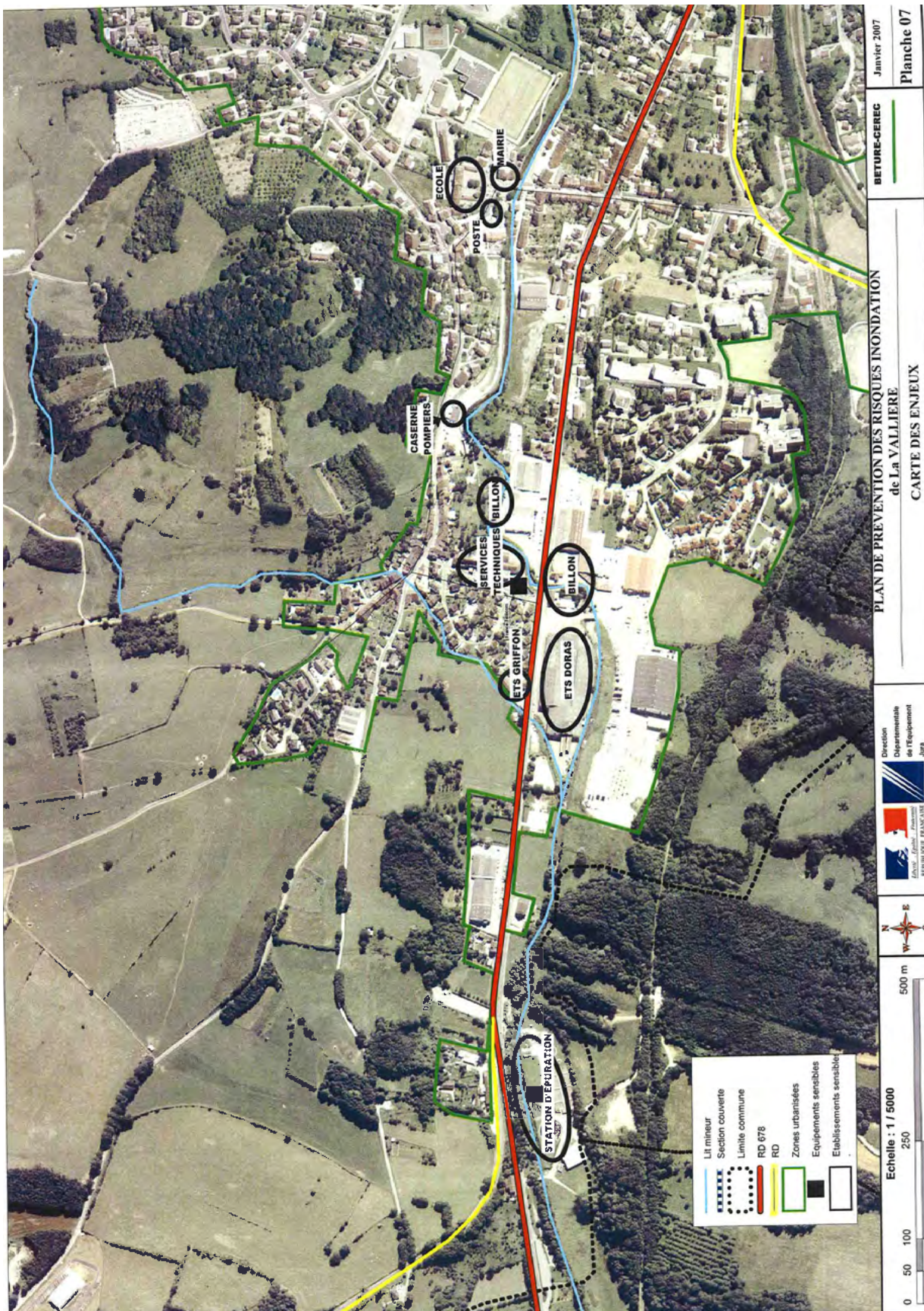
Il est demandé d'utiliser le standard COVADIS (CNIG).

Carte 15. Carte des enjeux de l'Allier-des-Plaines (Puy-de-Dôme)



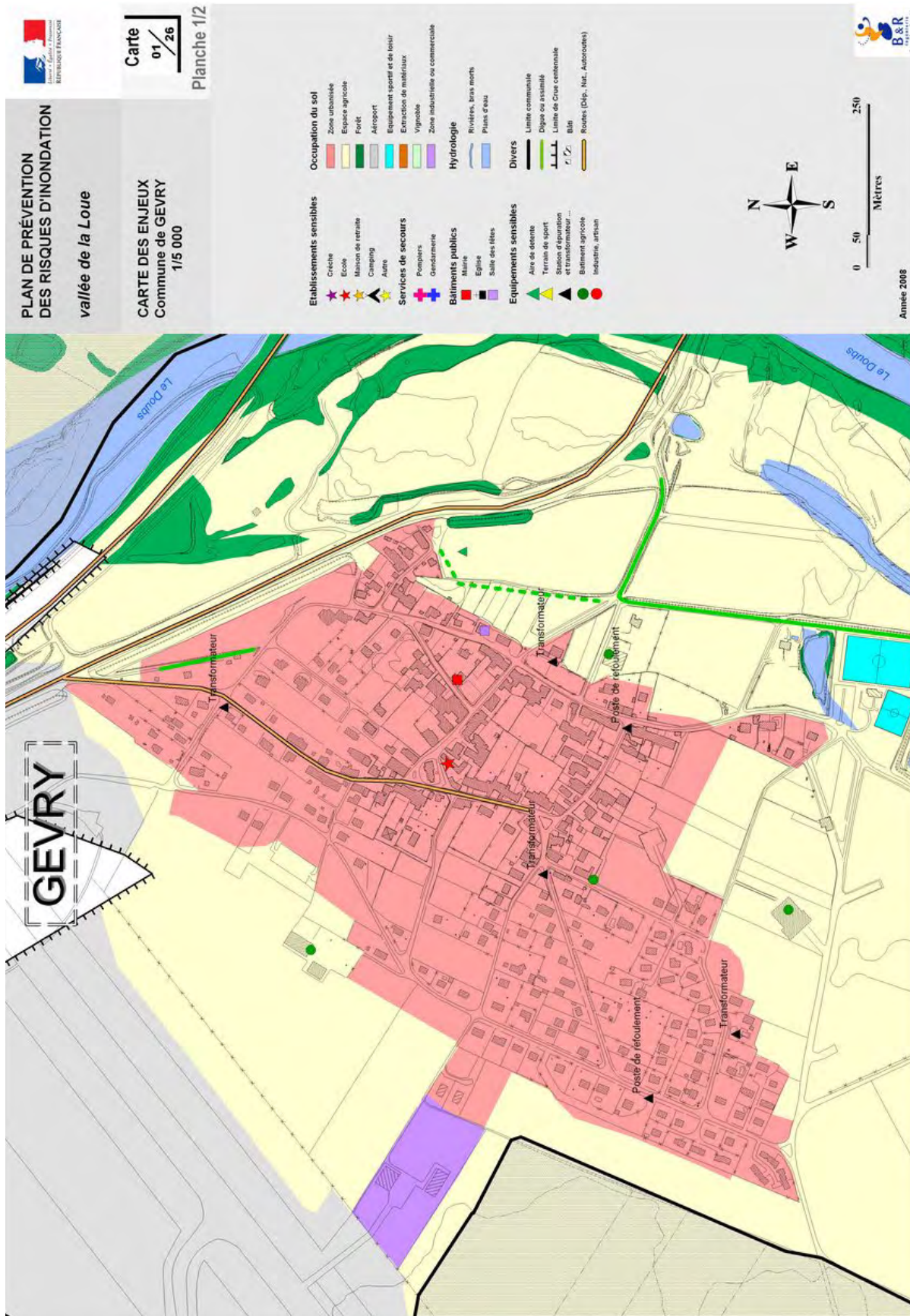
Source : DOT 63

Carte 16. Carte des enjeux de la Vallière (Jura)



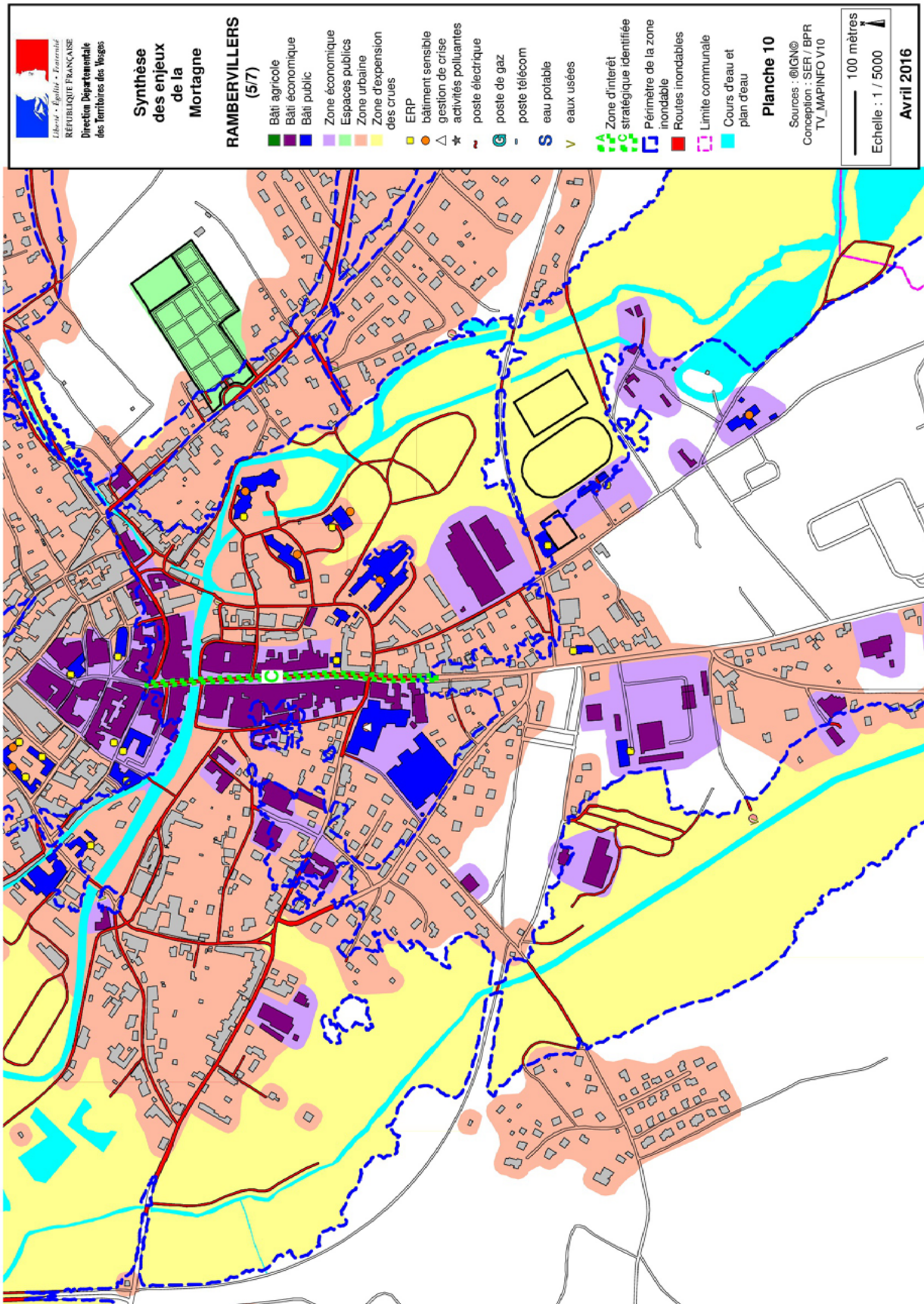
Source : DDT 39

Carte 17. Carte des enjeux de Gevry (Jura)



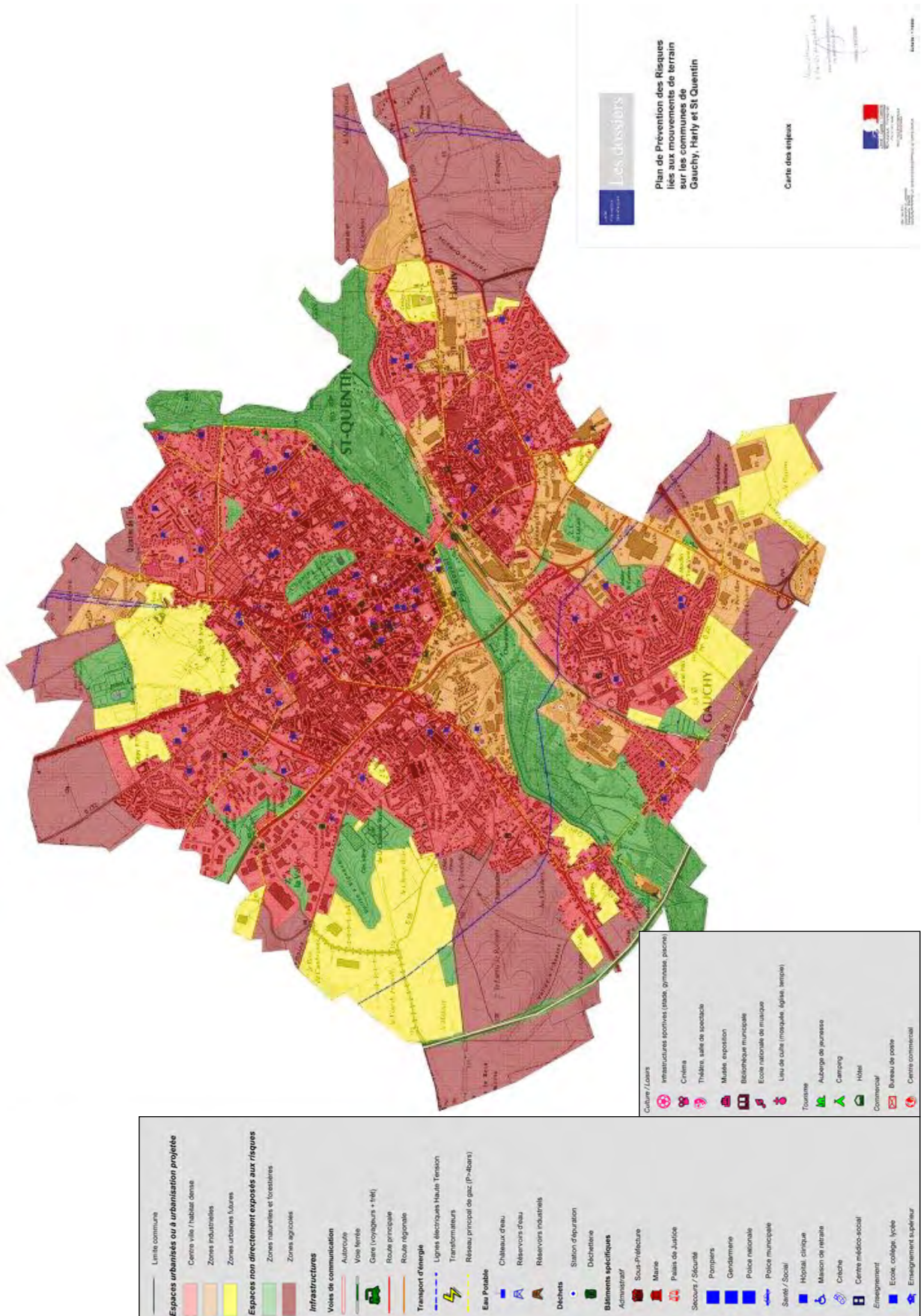
Source : DDT 39

Carte 18. Carte des enjeux de Rambervillers (Vosges)

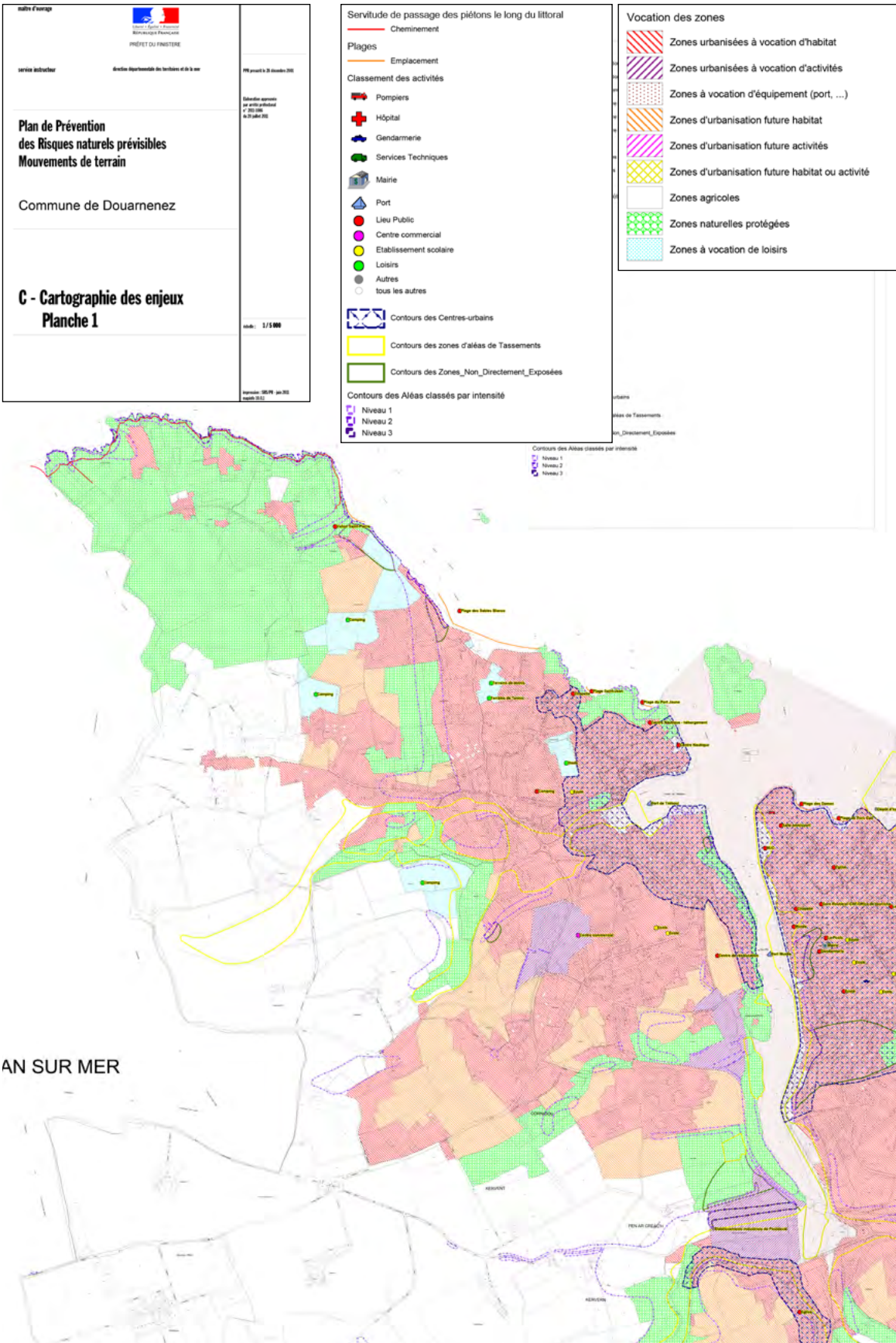


Source : DDT 88

Carte 19. Carte des enjeux de Gauchy, Harly et Saint-Quentin (Aisne)



Carte 20 . Carte des enjeux de Douarnenez (Finistère)



5. Du zonage réglementaire « brut » au zonage réglementaire

La finalisation des études techniques se traduit par :

- la superposition des aléas et des enjeux ;
- la réalisation du plan de zonage « brut » par l'application des principes de délimitation ;
- l'identification des points incontournables et la prise en compte du contexte local.

Ces différentes étapes serviront de base de travail et de discussion pour l'élaboration du zonage réglementaire définitif.

5.1 Les principes de délimitation du zonage « brut »

L'élaboration du zonage réglementaire doit se faire sous la responsabilité directe du service instructeur du PPRN, en collaboration étroite avec le bureau d'études qui a réalisé les études d'aléa.

Le plan délimite les zones dans lesquelles sont applicables des interdictions ou des prescriptions réglementaires homogènes sur les projets, et/ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, ainsi que des mesures sur les biens et activités existants. Conventionnellement, ces zones sont définies sur des critères de constructibilité ou d'usage des sols, mais dans un second temps, elles peuvent l'être également sur des critères de danger. Ceci conduit à considérer deux types de zones, les unes inconstructibles, dites « rouges », les autres constructibles sous conditions, dites « bleues ». Dans chacune de ces zones, des mesures adaptées relatives à d'autres types d'occupation du sol, ou des mesures de prévention collective, pourront être prescrites.

5.1.1 Les principes généraux

La délimitation des différentes zones définissant le zonage brut s'appuie et se justifie par l'application des principes généraux suivants :

- Dans les espaces urbanisés :
 - dans les zones d'aléa fort et très fort, en raison de la nature et de l'intensité de l'aléa, le principe consiste à interdire toute nouvelle construction, à l'exception des zones exposées aux séismes (hors zones de failles sismiquement actives débouchant en surface) et au retrait-gonflement des argiles pour lesquelles des prescriptions constructives permettront de limiter les dommages et les risques. Des constructions seront toutefois possibles à certaines conditions dans les centres urbains et les zones urbaines denses, sous réserve du respect de prescriptions ;
 - dans les zones d'aléa moyen et faible, les projets devront respecter des prescriptions. Il sera cependant possible selon le contexte local et les enjeux d'interdire certaines constructions.
- Dans les espaces non urbanisés exposés au risque et quelque soit le niveau d'aléa, le principe consiste à interdire les nouvelles constructions.

Par ailleurs, en application des articles L. 562-1-II-2° et R. 562-3 du code de l'environnement, on y ajoutera les zones non directement exposées, où certains aménagements ou constructions qui pourraient aggraver les risques feront l'objet d'interdictions ou de prescriptions, et qui devront in fine être classées en zones rouges ou bleues.

5.1.2 L'application des principes généraux de zonage réglementaire derrière les ouvrages de protection

Dans les espaces situés derrière les ouvrages de protection, la règle générale consiste à appliquer les mêmes principes de zonage réglementaire que dans les secteurs non protégés par des ouvrages, l'intérêt majeur de ces ouvrages devant rester la réduction de la vulnérabilité de l'existant.

En particulier, les zones urbanisées soumises à un aléa fort doivent être rendues inconstructibles (sauf exceptions définies dans les guides et références thématiques relatifs à chaque aléa). Conformément aux principes généraux, les zones urbanisées non soumises à un aléa fort restent constructibles avec des prescriptions adaptées au niveau d'aléa.

Aucun espace exposé à un aléa et non urbanisé ne pourra être ouvert à l'urbanisation, quel que soit l'aléa et même s'il est protégé par un ouvrage.

Le PPRN devra délimiter une bande de précaution inconstructible immédiatement derrière l'ouvrage pour limiter les risques en cas de rupture de l'ouvrage ou de surverse, afin de permettre son entretien et, le cas échéant, une modification de sa géométrie.

Dans sa décision du 6 avril 2016 ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie contre M. Bonnefoi et autres, relative au plan de prévention des risques d'inondation du Gardon d'Alès sur la commune d'Alès, le Conseil d'État a considéré que « le classement de terrains par un plan de prévention des risques d'inondation en application du 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement a pour objet de déterminer, en fonction de la nature et de l'intensité du risque auquel ces terrains sont exposés, les interdictions et prescriptions nécessaires à titre préventif, notamment pour ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ; que lorsque les 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 notamment à ses caractéristiques et aux garanties données quant à 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 où la survenance de tels accidents n'est pas dénuée de toute probabilité ».

5.2 La prise en compte du contexte local

Le zonage brut doit dans un second temps être confronté aux spécificités du territoire, pour s'assurer de leur cohérence avec les principes qui ont été appliqués.

5.2.1 Les conditions générales

Elles portent sur :

- les enjeux, y compris les projets d'aménagement et de développement des communes lorsqu'ils sont compatibles avec les objectifs de prévention fixés par l'État ;
- les possibilités alternatives de développement à l'échelle communale ou intercommunale qui peuvent conduire à opter pour un gel des constructions, même dans les espaces urbanisés ;
- l'aggravation éventuelle du risque due à l'aménagement des zones bleues elles-mêmes ;
- les franges des zones rouges et bleues, qui peuvent nécessiter un retour sur le terrain, sachant que la qualification des aléas peut être entachée d'incertitudes et que le zonage repose sur des critères conventionnels. Une même méthodologie peut être employée pour « lisser » les zones de faibles surfaces d'un aléa différent de celui de la zone dans laquelle elles sont incluses.

Une attention particulière doit tout de même être portée à cette étape, afin de ne pas éliminer des zones très localisées de danger accru (cuvettes, écoulements préférentiels, trajectoires, etc).

5.2.2 Exceptions au principe d'inconstructibilité derrière les ouvrages de protection

Toute exception au principe d'inconstructibilité derrière les ouvrages de protection doit se faire à la demande expresse de la commune après délibération du conseil municipal. Cette demande doit faire l'objet d'un processus de concertation avec les parties prenantes concernées (collectivité, propriétaire et gestionnaire de l'ouvrage de protection, État...). Elle ne pourra être prise en compte que si des conditions relatives à l'ouvrage et au territoire considérés sont remplies.

Conditions relatives aux ouvrages de protection

L'ensemble du système de protection doit être en conformité avec les textes réglementaires en vigueur, notamment ceux relatifs à la sécurité des ouvrages hydrauliques, s'il s'agit d'une digue. Le responsable du système doit apporter la garantie que celui-ci est dimensionné pour contenir et résister à l'aléa de référence. Le responsable doit être clairement identifié et pérenne à l'échelle des politiques d'urbanisme (plusieurs décennies). La commune doit être dotée d'un plan communal de sauvegarde détaillant les mesures d'alerte et de mise en sécurité des personnes en cas de rupture ou de dépassement des ouvrages. L'absence d'aggravation du risque sur l'existant due à la poursuite de l'urbanisation dans la zone considérée doit être démontrée par le responsable du système de protection. Le système de protection doit disposer d'un dispositif de ressuyage des eaux, s'il s'agit d'une digue.

Conditions relatives aux territoires, dans lesquels des exceptions au principe d'inconstructibilité sont envisageables

Seules les zones physiquement urbanisées ou d'intérêt stratégique sont éligibles.

Peut être qualifiée d'« intérêt stratégique » :

- une zone comprise dans une opération d'intérêt national, ou mobilisant des crédits au titre des investissements d'avenir, ou faisant l'objet d'une directive territoriale d'aménagement et de développement durables ;
- une zone urbanisée ou en continuité d'une zone urbanisée, porteuse d'un projet structurant s'il est démontré qu'il n'existe pas d'alternative crédible à l'implantation dans la zone protégée par un ouvrage à l'échelle du bassin de vie (qui peut être intercommunal), si l'intérêt économique est prouvé, au regard de la vulnérabilité de l'aménagement au risque naturel, et s'il existe déjà des réseaux et des infrastructures structurants.

Dans ces espaces situés derrière des ouvrages de protection, des prescriptions particulières pourront être définies, selon les principes contenus dans les circulaires ministérielles et interministérielles et dans certains guides thématiques PPRN, lorsque des exceptions au principe d'inconstructibilité derrière les ouvrages de protection seront admises.

5.3 Discussion sur les points particuliers

Cette démarche en deux temps, délimitation du zonage brut et prise en compte du contexte local, permet déjà au service de l'État de s'accorder sur les zones d'application stricte des principes et de discerner les éventuelles adaptations ou marges de manœuvre envisageables. Elle présente des éléments objectifs de diagnostic qui devront permettre des échanges avec les différents acteurs, en vue de finaliser le plan de zonage réglementaire.

Ces échanges ont pour objectif de travailler sur les points particuliers du zonage brut.

Par exemple :

- la délimitation des espaces urbanisés et non urbanisés du territoire d'étude. Cette délimitation aura des conséquences sur les règles applicables à la fois sur l'existant mais également sur l'utilisation future du sol ainsi que sur les projets. Un argumentaire précis justifiera la délimitation proposée ;
- l'évaluation de l'impact du zonage réglementaire sur l'urbanisation. Certaines zones actuellement ouvertes à l'urbanisation deviendront inconstructibles. Cela pourra entraîner des reports d'urbanisation sur d'autres espaces où des déséquilibres pourront alors apparaître. Le PPRN pourra avoir pour conséquence de remettre en cause l'organisation spatiale d'un territoire et ses possibilités de développement ;
- l'évolution des centres urbains et des espaces urbanisés soumis à l'aléa. Les prescriptions imposées auront un impact en termes de types de projets autorisés, de dispositions constructives, de croissance et de développement du territoire. Il conviendra de s'assurer de la compatibilité des objectifs de développement du territoire avec ceux du futur PPRN ;
- les modalités de prise en compte des ouvrages de protection. L'application des doctrines nationales ou régionales pourra nécessiter, à titre dérogatoire, et dans des contextes très spécifiques, des adaptations locales limitées ;
- l'analyse des interfaces à assurer entre le PPRN projeté et les autres procédures existantes (secteurs sauvegardés, loi littoral, sites classés...) ;
- la relation à effectuer avec les autres outils de la gestion des risques, pouvant relever de la gestion de la crise, des procédures de classement des ouvrages de protection ;
- etc.

Les échanges avec les différents acteurs associés permettent ainsi d'affirmer les orientations retenues dans le projet de PPRN tout en prenant en compte les singularités locales. La recherche d'un consensus n'est pas nécessairement un objectif à atteindre. En effet, l'approbation d'un PPRN ne peut pas se faire au détriment des impératifs de sécurité. Les choix effectués par l'instance de pilotage du projet devront être motivés point par point. Les éléments de motivation des choix devront être consignés dans le rapport de présentation du PPRN.

Troisième partie

Élaboration du dossier de PPRN

1. Les pièces constitutives du projet de PPRN

Le contenu du dossier de PPRN est défini par le Code de l'environnement :



Article R. 562-3 du code de l'environnement

Le dossier de projet de plan comprend :

- 1° une note de présentation [...] ;**
- 2° un ou plusieurs documents graphiques [...] ;**
- 3° un règlement [...].**

2. La note de présentation

La note de présentation est un document important ayant pour fonction d'expliquer et de justifier la démarche PPRN et son contenu. Elle doit être suffisamment claire, étayée et pédagogique pour convaincre, tant le citoyen et l'élu, que le juge, de l'opportunité de la réglementation mise en place par le PPRN. De même, en cas de révision ultérieure du PPRN ou de contentieux, la note de présentation doit permettre au service instructeur de retrouver les éléments de compréhension sur les études initiales et les choix réglementaires opérés au regard des objectifs de prévention.

Le premier alinéa de l'article R. 562-3 du code de l'environnement définit le contenu de cette note.



Article R. 562-3 du code de l'environnement

Le dossier de projet de plan comprend :

- 1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances,[...]**

Cependant, cette note peut être étoffée, afin d'assurer une bonne compréhension du dossier. Il est notamment conseillé de traiter les points suivants :

Le contexte de la prévention des risques

- Les grands principes de la politique nationale de prévention des risques.

En matière de risques d'inondation, la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, approuvée par arrêté interministériel du 7 octobre 2014, définit trois objectifs : augmenter la sécurité des populations exposées, stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation, raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés. Elle repose sur quatre principes (solidarité, subsidiarité, synergie des politiques publiques, priorisation et amélioration continue) et identifie quatre défis (développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage, aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir, apprendre à vivre avec les inondations).

- Le contexte local de la prévention des risques.

Les différents outils ou démarches antérieurs au PPRN ou en cours seront présentés, afin de mon-

trer la place du PPRN dans le dispositif général de prévention (PGRI, SDAGE, PCS, etc.). Il convient d'indiquer à cet égard que conformément à l'article L. 562-1-VI du code de l'environnement, les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L. 566-7. La note précisera également la cohérence du projet de PPRN avec d'éventuels travaux de restauration des cours d'eau ou de protection des lieux habités. Enfin, elle fera état des concertations qui ont été engagées, aussi bien sur le plan technique que lors de l'élaboration du zonage réglementaire.

- Le PPRN.

Les principes et les objectifs du PPRN seront clairement présentés, ainsi que la procédure d'élaboration, le contenu et sa portée.

Les raisons de la mise en œuvre du PPRN sur le territoire

Ces raisons découlent principalement de l'existence d'un risque connu et de la probabilité qu'un nouvel événement provoque des victimes et des dommages. La prescription d'un PPRN peut notamment faire suite à un événement ou à un document d'information préventive qui aurait révélé un danger ou son aggravation pour la commune.

Si le PPRN correspond à la révision d'un document antérieur, les raisons de la révision seront justifiées ainsi que les différences qui apparaissent (évolution accélérée de certains phénomènes par exemple). Ce sera le cas en particulier des PPRN réalisés dans les vallées couvertes par un Plan de Surfaces Submersibles (PSS).

La présentation du territoire

Le choix des limites du bassin de risque et du périmètre d'étude sera justifié par une description succincte du système naturel (situation, forme du relief, climat) et des entités géographiques, morphologiques (plaine alluviale), hydrologiques ou hydrauliques homogènes, géologiques, météorologiques, etc. qui le caractérisent, en recourant à un vocabulaire accessible à des non spécialistes et en renvoyant le cas échéant à des références bibliographiques.

Le choix des limites du PPRN sera également expliqué s'il ne recouvre qu'une partie du bassin de risque, en s'appuyant sur les priorités définies par le préfet à partir notamment des enjeux locaux (population, occupation du sol, axes de communication, équipements publics, projets d'aménagement...), des demandes des communes, etc.

Le bassin de risque et le périmètre du PPRN seront localisés sur une carte d'échelle adaptée à leur extension.

L'aléa de référence

Le choix d'un aléa de référence ou de conditions de référence est un préalable indispensable aux études des phénomènes naturels. Il sera donc important d'expliquer ce qu'est un aléa de référence et de justifier celui retenu pour l'élaboration du PPRN.

La note de présentation doit d'abord indiquer quels types de phénomènes sont retenus, en s'appuyant sur des faits et des illustrations significatifs, par exemple des inondations historiques connues selon leur nature, leur date et leur manifestation.

Elle exposera ensuite leur importance et leur localisation, en recourant essentiellement à la carte informative des phénomènes naturels. Le rappel des principaux événements passés, ainsi que des victimes et des dommages qu'ils ont occasionnés, est indispensable pour raviver la mémoire

collective, et constitue souvent une des meilleures justifications du PPRN. On pourra les illustrer à partir de photographies, d'extraits de presse ou d'archives.

L'aléa de référence retenu sera présenté (phénomène historique, modélisation...) en précisant la part des incertitudes et en explicitant les hypothèses retenues. La note décrira les critères retenus et leur valeur pour hiérarchiser les niveaux d'aléa. Elle présentera la méthode d'élaboration de la carte des aléas. Le partage de ces éléments, dans un souci de transparence, est une condition primordiale d'acceptation du PPRN.

Les enjeux

La note décrira les différents enjeux territoriaux et présentera les conséquences potentielles de leur exposition aux aléas vis-à-vis notamment des personnes, des biens, des activités, des infrastructures et du patrimoine, ainsi que le cas échéant des risques pour les vies humaines. Elle commentera la carte des enjeux.

Le zonage réglementaire

Il conviendra de préciser :

- les principes fondamentaux définis par l'article L. 562-1 du code de l'environnement ayant présidé à la délimitation du zonage ;
- les éventuelles adaptations issues de la concertation avec les collectivités pour tenir compte des spécificités locales ;
- l'objectif général de prévention visé pour chaque zone ;
- les clés de lecture du plan de zonage réglementaire : légende, mode de représentation choisi, type de fond de plan, etc.

L'étude de la jurisprudence¹ montre qu'il est nécessaire d'assurer une bonne cohérence entre la méthode et les critères retenus pour la qualification du risque et les choix opérés dans les documents opposables du PPRN (zonage réglementaire et règlement). Cette exigence de cohérence découle d'un principe d'égalité de traitement entre propriétés exposées au même risque sur lequel le juge est particulièrement vigilant lors de contentieux sur les PPRN.

Le règlement

La pédagogie qui sera apportée à l'explication du règlement est aussi une des conditions d'acceptation et d'efficacité du PPRN. Il faut :

- Présenter l'objet du PPRN.

La note de présentation reprendra exactement les termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement : réglementer les projets futurs (définition des conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation), définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde et prescrire des mesures sur les biens et activités existants. La spécificité de chaque type de règles sera précisée.

- Expliquer et justifier les principes réglementaires.

Pour chacune des zones du PPRN, il faudra rappeler le niveau de risque potentiel justifiant les principes d'inconstructibilité ou de constructibilité sous réserve du respect des prescriptions, et présenter les types de mesures envisagées et leur finalité (protection des personnes, réduction de la vulnérabilité, etc.).

¹ CAA Marseille, 19 mai 2005, M. de Panisse-Passis

Selon l'article L. 562-1-III du code de l'environnement, la réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. Le choix des délais de réalisation de ces mesures devra être justifié, en particulier lorsqu'ils sont inférieurs à cinq ans. Si nécessaire, il pourra être utile de renvoyer à la lecture d'un tableau de synthèse.

Pour une meilleure compréhension du public, certaines mesures pourront faire l'objet de schémas et d'illustrations. Par contre, la note de présentation n'a pas pour objet de remplacer les éventuels documents d'information, de communication, ou cahiers techniques qui peuvent être utiles à la mise en œuvre de solutions techniques particulières. Les références à ces documents ou aux organismes producteurs figureront en annexe de la note.

Les obligations résultant de l'article R. 123-8 du code de l'environnement

La note de présentation du PPRN doit également respecter les dispositions précisées par l'article R. 123-8 du code de l'environnement et portant sur la composition du dossier soumis à enquête publique.

En l'absence d'évaluation environnementale, la note de présentation précise les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du PPRN, l'objet de l'enquête et les principales caractéristiques du projet. Cette note présente également un résumé des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet soumis à enquête a été retenu. Elle s'apparente au résumé non technique d'une étude d'impact, dans lequel peuvent être réutilisées des informations contenues dans le document de présentation du projet. Cette note doit comporter a minima une mention relative à l'environnement pour répondre à l'obligation réglementaire.

Quelques conseils de rédaction

- Expliquer les termes employés.

La mise en œuvre d'un PPRN nécessite d'utiliser des termes peu ou pas connus du grand public, ou quelquefois très locaux. Aléa, enjeux, vulnérabilité, risque, prévention sont des termes généraux devant être définis le plus en amont de la note de présentation. Le vocabulaire technique spécifique à chaque aléa tel que liquéfaction, fontis... et le vocabulaire spécifique employé dans les règlements tel que reconstruction, extension mesurée, établissements recevant du public, etc. pourront très utilement faire l'objet d'un glossaire en annexe de la note de présentation.

- Commenter et joindre les cartes.

La carte informative des phénomènes historiques, la carte des aléas et la carte des enjeux sont indispensables, afin de partager la connaissance du contexte territorial et comprendre les choix en matière de zonage et de règlement. D'autres cartes telles que la carte hydrogéomorphologique, l'atlas des zones inondables, la carte de localisation des phénomènes d'avalanches (CLPA), etc. peuvent également être utiles à la compréhension de la problématique. Elles seront alors jointes au dossier en annexe à la note de présentation et commentées.

Elles figureront en intégralité ou sous forme d'extraits.

3. Le plan de zonage réglementaire

Le plan de zonage réglementaire traduit l'application des principes réglementaires issus de l'évaluation des risques et des résultats de la concertation engagée avec l'ensemble des acteurs de la

prévention du risque. Réalisé sous la responsabilité du service instructeur, il doit être lisible et compréhensible par tous et faire l'objet d'une démarche rigoureuse et transparente.



Article R. 562-3 du code de l'environnement

Le dossier de projet de plan comprend :

2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ;

Les principes attachés au zonage réglementaire

Le plan de zonage réglementaire a pour but de définir dans les zones directement exposées et le cas échéant, dans les zones non directement exposées, une réglementation homogène par zone comprenant des interdictions et des prescriptions. Les zones sont délimitées en fonction des objectifs du PPRN et des mesures applicables compte tenu de la nature et de l'intensité du risque encouru ou induit. Le zonage réglementaire doit traduire une corrélation claire entre la connaissance des phénomènes naturels, les enjeux et les principes retenus en termes d'interdictions et de prescriptions.

Plusieurs principes sont à respecter lors de l'élaboration du zonage réglementaire :

- définir les zones réglementaires sur des critères de constructibilité ;
- identifier clairement les zones où le principe général est l'interdiction de construire et les zones où le principe général est la possibilité de construire sous réserve du respect des prescriptions édictées ;
- subdiviser si nécessaire ces zones en sous-zones correspondant à une réglementation homogène ;
- identifier les zones actuellement inconstructibles qui pourraient devenir constructibles, après la réalisation effective de travaux de prévention et/ou de protection validés par les services de l'État et après la révision approuvée du PPRN.

Il n'existe pas de contrainte réglementaire quant au nombre de zones pouvant être identifiées (CAA Bordeaux, 21 mars 2011, Sté A.F.M. Recyclage). En effet, le zonage d'un PPRN n'est lié ni par le découpage cadastral des parcelles, ni par le périmètre d'une propriété ou d'une zone d'aménagement concerté (TA Nice, 9 avril 2009, SNC domaine du grand duc). Une zone particulière pourra être délimitée chaque fois que la spécificité d'un risque et ses caractéristiques le justifient.

Le cas des PPRN multirisques

La présence de plusieurs aléas peut générer un grand nombre de zones.

Pour être lisible et compréhensible, le plan de zonage réglementaire doit comporter le nombre le plus limité possible de zones. Dans un but de simplification, on pourra considérer que c'est le niveau d'aléa le plus fort qui détermine le niveau de réglementation.

Ainsi, une zone exposée à un aléa fort d'inondation et à un aléa moyen de mouvement de terrain apparaîtra en zone inconstructible, au titre de l'aléa inondation. Cette zone dite R1 renverra au règlement dans lequel seront précisées la réglementation applicable au titre des inondations et la réglementation propre aux mouvements de terrain.

La représentation cartographique

Le plan de zonage réglementaire est un document opposable qui doit être facile à appliquer dans le droit des sols. Il doit donc être suffisamment précis et lisible pour permettre ensuite l'instruction des demandes d'urbanisme.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 7/11/2012 MEEM contre chambre d'agriculture du Var, PPRI du Gapeau, a considéré qu'il résulte des dispositions des articles L. 562-1, L. 562-4 et R. 562-3 du code de l'environnement « que les documents graphiques des plans de prévention des risques naturels prévisibles, dont les prescriptions s'imposent directement aux autorisations de construire, doivent, au même titre que les documents d'urbanisme, être suffisamment précis pour permettre de déterminer les parcelles concernées par les mesures d'interdiction et les prescriptions qu'ils prévoient et, notamment, d'en assurer le respect lors de la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol ; que ces dispositions n'ont toutefois ni pour objet, ni pour effet d'imposer que ces documents fassent apparaître eux-même le découpage parcellaire existant ».

L'échelle de représentation privilégiée sera donc le 1/5 000.

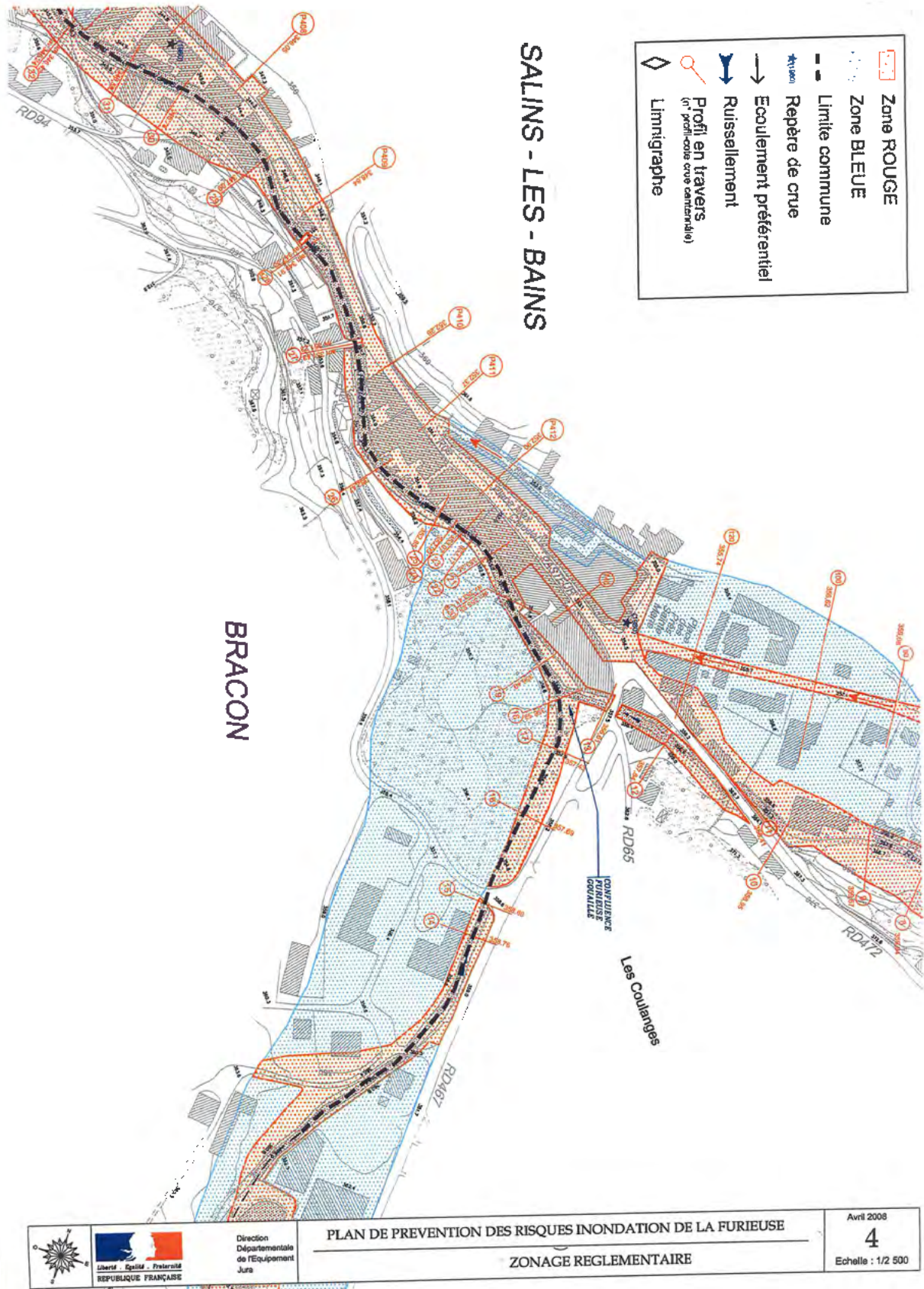
La représentation cartographique devra respecter plusieurs principes :

- délimiter les zones en fonction du phénomène physique ;
- utiliser les représentations classiques de zones rouges (deux niveaux) où les constructions sont interdites et de zones bleues (deux niveaux) où les constructions sont soumises à prescriptions ;
- indexer en alphanumérique par exemple les zones et sous-zones pour renvoyer au règlement correspondant (R1, r1, B1, b1...) ;
- représenter chaque zone par un polygone fermé ;
- appliquer les critères suivants pour la typologie des zones : pas de recouvrement entre zones, ni de vide ; pas de polygones de type région multi polygones ; les zones contigües s'appuient sur leurs limites respectives.

Le standard COVADIS (CNIG) définit un ensemble de règles à respecter, afin d'être en conformité avec la directive européenne INSPIRE et de faciliter le travail d'échanges de données entre les services.

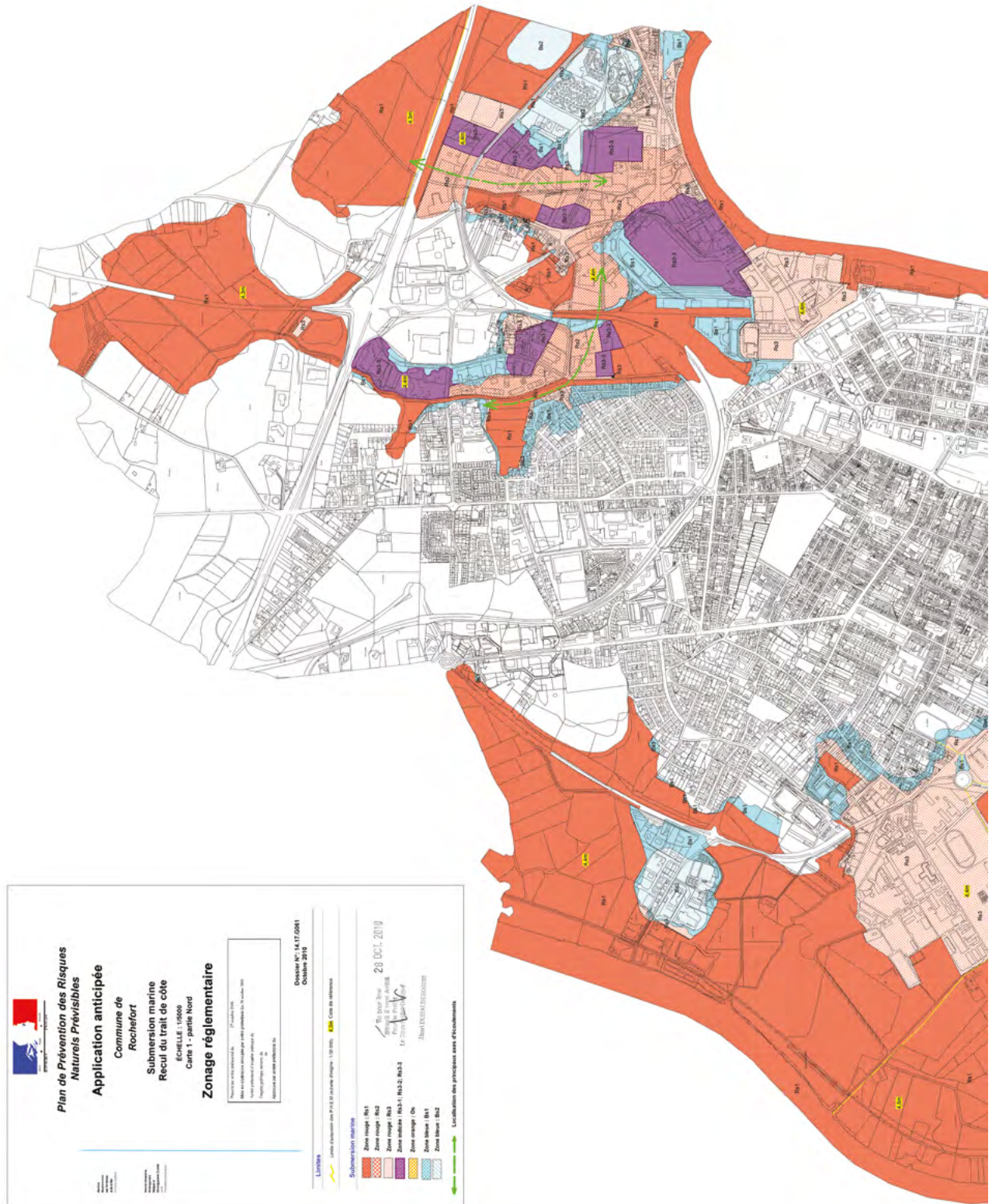
Il est possible que les deux nuances de rouge et de bleu ne soient pas suffisantes pour différencier tous les types de zones. Pour cela, il sera envisageable pour une même couleur d'avoir différentes trames, afin que chaque zone réglementaire ait une représentation spécifique ou d'avoir recours à des indices alphanumériques. La numérisation devra également permettre de visualiser le périmètre cumulé des zones réglementaires nécessaire pour la représentation du PPRN en tant que servitude d'utilité publique.

Carte 21. Plan de zonage réglementaire de la Furieuse (Jura)



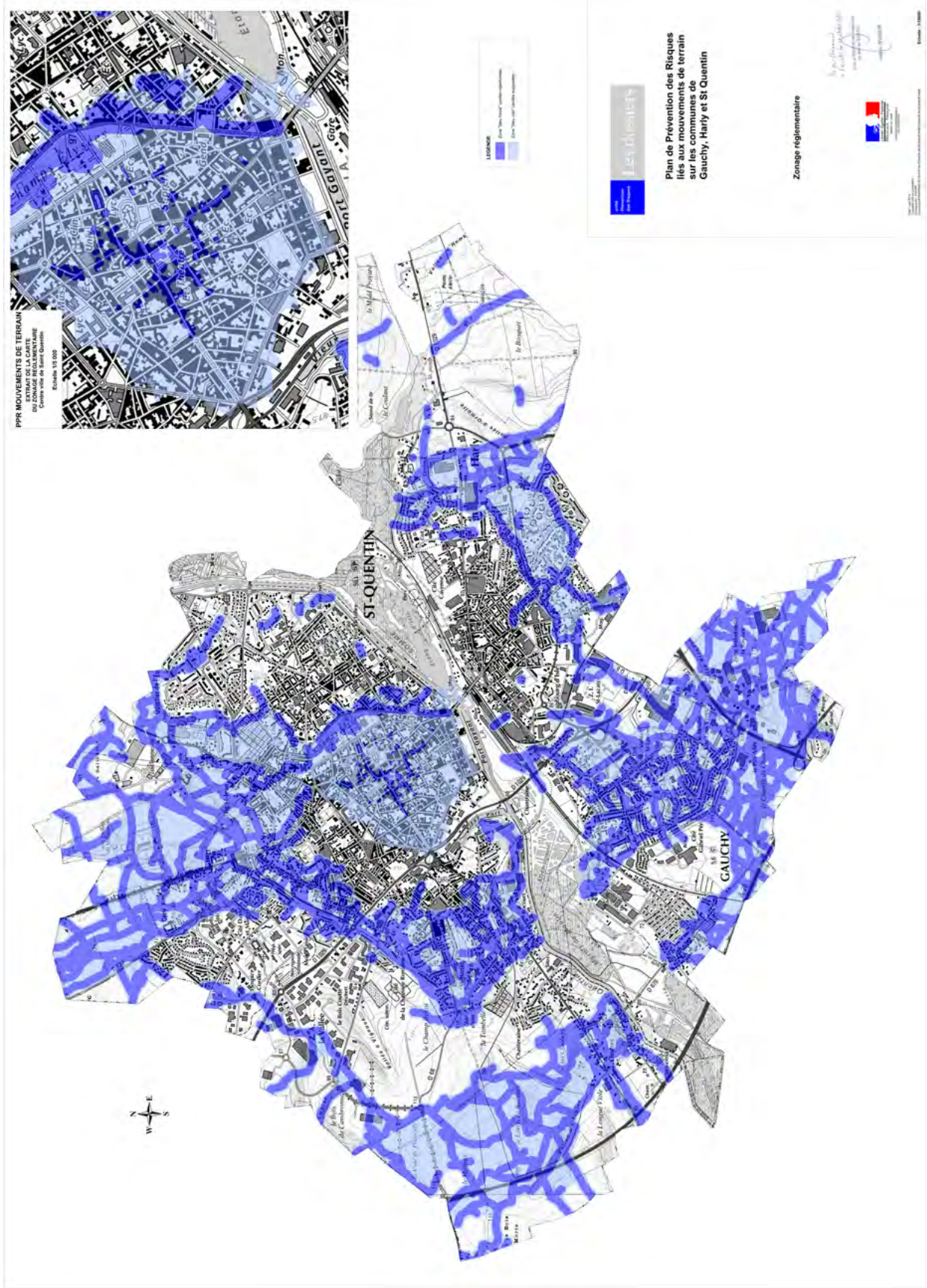
Source : DDT 39

Carte 23. Plan de zonage réglementaire de Rochefort (Charente-Maritime)



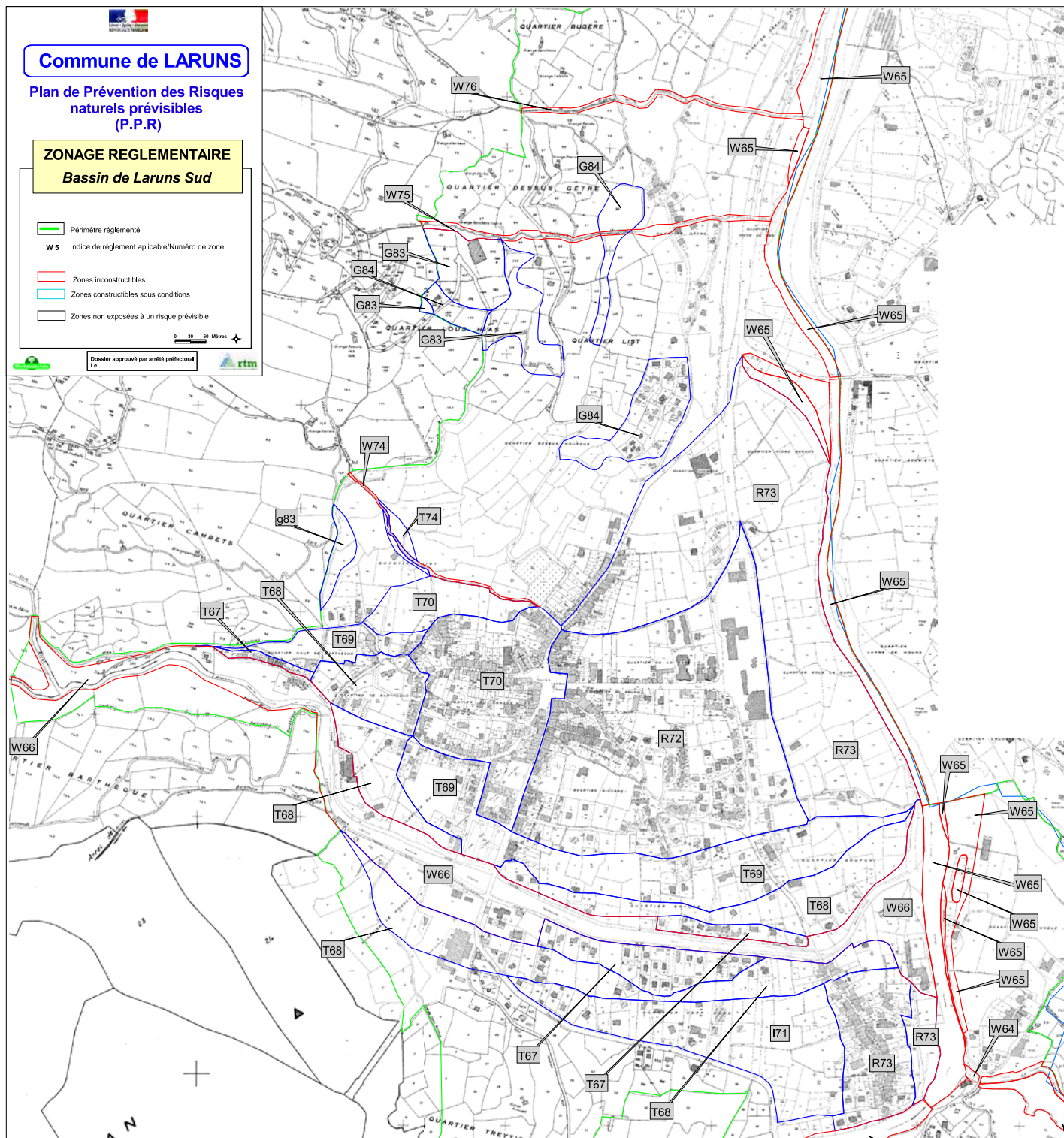
Source : DDTM 17

Carte 24. Plan de zonage réglementaire de Gauchy, Harly et Saint-Quentin (Aisne)



Source : DDT 02

Carte 25. Plan de zonage réglementaire de Laruns (Pyrénées-Atlantiques)



Source : DDTM 64

4. Le règlement

Le règlement précise les règles s'appliquant à chacune des zones préalablement définies sur le plan.



Article R. 562-3 du code de l'environnement

Le dossier de projet de plan comprend :

3° Un règlement précisant, en tant que de besoin :

a) Les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ;

b) les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° du II de l'article L. 562-1 et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° de ce même II. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour celle-ci.

Les dispositions réglementaires ont pour objectifs, d'une part d'améliorer la sécurité des personnes, d'autre part de réduire la vulnérabilité des biens et des activités. Le règlement doit par conséquent être conçu avec rigueur et être rédigé de façon compréhensible et lisible.

L'application efficace du PPRN passe par une bonne appropriation du risque et de sa traduction réglementaire ainsi que par la définition de mesures proportionnées.

4.1 L'organisation générale du règlement

Pour être parfaitement compréhensible par tous, le règlement doit être concis et limité à son objet. Il est rappelé que les justifications et les explications des mesures du règlement trouvent leur place dans la note de présentation.

Cinq grands principes sont à respecter :

Structurer le règlement

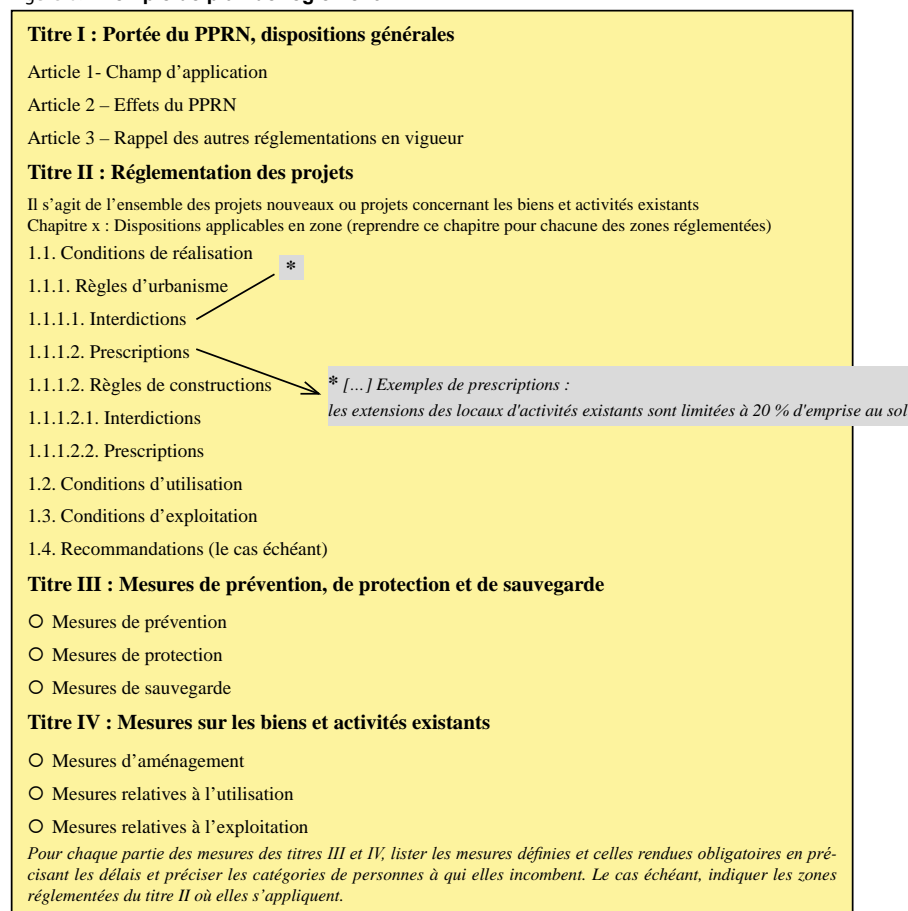
Il est vivement recommandé de structurer le règlement en respectant l'ordre des mesures définies par l'article L. 562-1 du code de l'environnement, en fonction de l'objet de la réglementation et des conditions de leur mise en œuvre.

Le règlement présentera ainsi quatre titres (tableau en page suivante) :

- titre I : portée du PPRN, dispositions générales ;
- titre II : réglementation des projets : mesures d'interdictions et de prescriptions sous conditions s'appliquant aux projets des pétitionnaires ;
- titre III : mesures de prévention, de protection et de sauvegarde : mesures d'ensemble destinées à assurer la sécurité des personnes et à faciliter l'organisation des secours ;

- titre IV : mesures sur les biens et les activités existants : mesures imposées à la charge des particuliers, des exploitants ou des utilisateurs.

Figure 8. Exemple de plan de règlement



* Exemples de formulations d'interdictions :

- les nouvelles constructions et installations sauf celles autorisées sous conditions ;
- les extensions d'emprise au sol de constructions à caractère d'habitation et d'activités sauf celles autorisées sous conditions ;
- l'augmentation du nombre de logements dans un bâtiment existant par aménagement, rénovation, changement de destination ou reconstruction ;
- la création de nouveaux établissements sensibles ou l'extension d'établissements sensibles existants ;
- la création de nouveaux établissements recevant du public avec hébergement sans zone de confinement sécurisée (cas des avalanches) ;
- la création et l'aménagement de sous-sols.

* Exemples de formulations de prescriptions :

- les extensions des locaux d'activités existants sont limitées à 20 % d'emprise au sol ;
- les nouvelles constructions à usage de logement, d'hébergement, d'activité ou de service sont admises, sous réserve que les planchers créés soient situés au-dessus de la cote de référence ;

- la construction et l'extension de locaux sanitaires et techniques indispensables aux activités de plein air (hors camping) sont admises, sous réserve qu'elles soient implantées dans un secteur où les hauteurs d'eau pour la crue de référence sont inférieures à 1 m, l'emprise au sol des bâtiments ne dépasse pas 100 m², le plancher de ces constructions ou extensions soit réalisé sur vide sanitaire inondable, aéré, vidangeable et non transformable ou sur pilotis, de manière à assurer la transparence hydraulique.

De nombreux services privilégient une approche consistant à structurer le règlement suivant les types de zones réglementaires et à distinguer au sein de celles-ci la réglementation des projets, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, et les mesures sur les biens et activités existants.

Cependant, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde et/ou les mesures sur les biens existants pourront faire l'objet d'une présentation globale à l'échelle du PPRN ou spécifique à chacune des zones.

Limiter la liste des mesures

La rédaction des règlements de PPRN sous forme de listes d'autorisations et d'interdictions rend la lecture et la compréhension parfois difficiles. Cela contribue à une complexification des mesures et à un allongement excessif des règlements.

C'est pourquoi il est recommandé de rédiger la partie du règlement relative aux projets en considérant que :

- dans les zones rouges, ce qui n'est pas soumis à des prescriptions est interdit ;
- dans les zones bleues, ce qui n'est pas interdit explicitement est soumis à des prescriptions.

Veiller à l'efficacité des mesures prescrites

Le règlement du PPRN doit se limiter à la définition des mesures jugées essentielles et présentant un rapport coût/efficacité pertinent. La crédibilité du PPRN repose sur la définition claire de mesures pouvant être comprises et acceptées localement, pour être appliquées.

En présence de différents types d'aléas, il convient de veiller à ce que les mesures prescrites au titre d'un aléa soient compatibles avec celles concernant les autres aléas et avec les autres réglementations en vigueur (ainsi les règles de compensation hydraulique définies par un PPRN doivent respecter aussi les principes définis par la législation et la réglementation relatives à la police de l'eau).

Les analyses réalisées au cours de l'élaboration du PPRN et la démarche d'association permettent de détecter les incompatibilités et de rechercher les réponses les mieux adaptées à chaque situation particulière.

Pour les biens existants, choisir les mesures applicables les plus adaptées

Les mesures applicables aux biens existants doivent être pragmatiques, réalistes et compatibles avec la limite de 10 % de la valeur vénale ou estimée des biens fixée par l'article R. 562-5-III du code de l'environnement.

Parfois, il sera difficile d'identifier les mesures à imposer et il sera préférable de prescrire seulement un diagnostic des bâtiments qui permettra ensuite de choisir les mesures de réduction de la vulnérabilité les plus pertinentes.

Privilégier un objectif de performance à la définition de mesures techniques

Pour certains aléas, il n'est pas toujours facile ou possible de prescrire des mesures, notamment constructives, dans la mesure où celles-ci sont propres à chaque projet. Dans ce cas, le règlement du PPRN prescrira une étude qui aura pour but de définir les conditions de réalisation des bâtiments en fonction d'objectifs de performance précisés par le règlement. Cette étude fera l'objet d'une attestation qui devra être remise par le maître d'ouvrage à l'autorité compétente en matière d'urbanisme au moment du dépôt du permis de construire au titre de l'article R. 431-16 e) du code de l'urbanisme.

Cette notion d'objectif de performance, en général associée aux dispositions constructives, peut également être appliquée vis-à-vis de certaines dispositions d'urbanisme pour quelques aléas, comme les inondations, les submersions marines ou les avalanches (exemple : les constructions nouvelles ne devront pas faire obstacle à l'écoulement des eaux).

Prescrire des mesures d'urbanisme conciliant les impératifs de sécurité et le développement urbain durable

Dans la mesure du possible, les prescriptions, qui sont définies par rapport aux impératifs de sécurité des populations et de réduction de la vulnérabilité des biens et des activités, devront être rédigées de telle sorte qu'elles puissent laisser aux pétitionnaires des projets et aux collectivités territoriales un peu de latitude pour intégrer ces prescriptions dans une réflexion plus globale sur le développement urbain dans un contexte de ville résiliente (formes urbaines, etc.).

4.2 Titre I – Portée du PPRN, dispositions générales

Une première partie du règlement est consacrée au rappel du champ d'application du PPRN et de ses effets. Ce titre I est également l'occasion et le lieu de rappeler l'existence de la réglementation nationale en vigueur. Ces informations, détaillées dans la note de présentation à laquelle il convient de renvoyer le lecteur, seront ici indiquées de manière succincte, mais précise.

Le titre I comprend deux parties :

Le champ d'application du PPRN

Il a pour but de présenter :

- les objectifs du PPRN : améliorer la sécurité des personnes et garantir la limitation des dommages voire leur réduction ;
- son objet : exposé de l'article L. 562-1 du code de l'environnement ;
- ses zones réglementées, les principes de réglementation associés et l'articulation entre le plan de zonage réglementaire et le règlement.

La portée du PPRN

La mention « le PPRN approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme » doit figurer explicitement dans le règlement, ainsi que l'obligation d'annexer par arrêté le PPRN au plan local d'urbanisme, quand il existe, à compter de la date de son approbation. De même, le déroulé de sa procédure sera présenté, afin de répondre à l'obligation de mentionner les textes qui régissent l'enquête publique et l'articulation de cette enquête avec la procédure administrative relative au PPRN.

Les éléments suivants pourront être rappelés :

- les responsabilités attachées à l'application des mesures définies par le règlement ;
- les possibilités de sanctions définies par l'article L. 562-5 alinéa I du code de l'environnement ;
- les conséquences assurantielles en cas de non respect des règles ;
- les possibilités de recours pour les tiers devant le tribunal administratif ;
- les possibilités de modification ou de révision du PPRN, selon les conditions et les modalités précisées à l'article L. 562-4-1 et aux articles R. 562-10, R. 562-10-1 et R. 562-10-2 du code de l'environnement.

4.3 Titre II - La réglementation des projets



Article L. 562-1 du code de l'environnement

II- Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° de délimiter les zones [...], d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° de délimiter les zones [...] et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1°.

La notion de projet

La notion de projet renvoie essentiellement à tout projet nécessitant une déclaration préalable ou l'obtention d'un permis de construire. Elle désigne par conséquent :

- les projets nouveaux, au sens de l'article L. 562-1-II-1° et 2° du code de l'environnement ;
- les projets d'extensions, de changement de destination, de démolitions/reconstructions ou de reconstruction après sinistre des biens existants.

Le règlement prescrit les conditions dans lesquelles les projets de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle doivent être réalisés, utilisés ou exploités.

Dans le cadre du PPRN, il est retenu que :

- les conditions de réalisation se traduisent par la mise en œuvre de règles d'urbanisme et/ou de constructions ;
- l'utilisation correspond à la destination, à la vocation (des sols par exemple). Il s'agit de règles relatives à l'affectation et aux différents usages possibles pour les constructions (ou parties) ;
- l'exploitation précise plutôt les conditions de fonctionnement d'une activité agricole, industrielle, commerciale ou touristique (période d'ouverture d'un camping par exemple). Il s'agit des règles relatives aux pratiques et à la gestion pour les différents usages possibles. Ainsi, le tracé des infrastructures routières destinées à desservir l'urbanisation nouvelle doit être étudié de manière à réduire autant que possible leur vulnérabilité : imposer la mise en place de panneaux d'information ou de systèmes permettant de fermer la voie en cas d'accident, réaliser des ouvrages de protection (murs en gabion, merlons, etc.).

Les règles applicables

Elles sont principalement de deux natures : les règles d'urbanisme et les règles de construction.

Les règles d'urbanisme

L'article L. 101-3 du code de l'urbanisme précise que « la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions. »

Ces dispositions peuvent notamment se traduire par des mesures touchant la hauteur, le volume, l'emprise au sol, la densité des projets, leur mode d'implantation sur la parcelle (sens de l'écoulement des eaux par exemple), les clôtures, les stationnements, etc.

Les règles d'urbanisme visent aussi la destination des bâtiments.

Les règles de construction

Pour les PPRN, elles sont définies à l'article R. 126-1 du code de la construction et de l'habitation. Elles peuvent porter par exemple sur les fondations, la structure, les matériaux ou les équipements des constructions projetées. La responsabilité de leur mise en application relève de la responsabilité du maître d'ouvrage, du propriétaire, de l'occupant ou de l'utilisateur.



Article R. 126-1 du code de la construction et de l'habitation

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par les articles L. 562-1 à L. 562-6 du code de l'environnement, ou les plans de prévention des risques miniers établis en application de l'article 94 du code minier, peuvent fixer des règles particulières de construction, d'aménagement et d'exploitation en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des bâtiments ainsi que leurs équipements et installations.

Principes de réglementation

Afin de limiter les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles pour la collectivité, le principe à appliquer est l'arrêt du développement de l'urbanisation dans les zones d'aléa fort et sa stricte limitation dans les zones d'expansion des crues. Les projets seront privilégiés en dehors des zones exposées aux aléas et, en cas d'impossibilité, ils ne pourront concerner que des zones d'aléa faible, voire moyen. Ces principes peuvent cependant être modulés en fonction du type d'aléa et du contexte local.

Dans les zones rouges « inconstructibles »

Le principe d'interdiction des nouveaux projets est justifié, lorsque :

- l'aléa est fort ou très fort, la sécurité des personnes étant mise en jeu ;
- il existe des alternatives de développement sur d'autres parties du territoire ;
- il n'existe pas de mesure de prévention à prendre pour réduire la vulnérabilité des constructions futures ;
- le coût des mesures de prévention est excessif ;

- les projets ou les aménagements ont un impact sur le milieu naturel ou ils aggravent les risques. Ainsi, les champs d'expansion des crues, même si l'aléa est faible, seront préservés de toute urbanisation, afin de ne pas aggraver le risque dans le secteur concerné et en aval.

Photographie 13. Bassin de rétention de Saulx-les-Chartreux (Essonne)



Au nord de la commune de Saulx-les-Chartreux (91), un bassin de rétention de 50 hectares permet de protéger la commune de Longjumeau des crues de l'Yvette.

Source : Géoportail IGN (<http://www.geoportail.gouv.fr/>)

Cependant, d'une façon générale, le PPRN ne doit pas empêcher une gestion raisonnable des zones rouges. Ces zones n'ont pas vocation à être abandonnées et à devenir des friches, mais au contraire à évoluer en tenant compte de leurs aléas et en adaptant les types d'occupation des sols : coulées vertes, terrains de golf, espaces récréatifs, terrains de sport dans les zones les plus inondables par exemple. Aussi, dans le respect des principes déjà énoncés, après concertation avec les acteurs locaux, élus, responsables économiques ou associatifs, certains aménagements pourront être envisagés :

- des projets dans les centres urbains existants, notamment dans les dents creuses, dans la mesure où ils n'exposent pas les personnes à des risques graves, afin de maintenir une vie sociale et économique ;
- des projets dans les zones où le risque peut être totalement maîtrisé au préalable, sous réserve de ne pas en provoquer de nouveaux et que les travaux correspondants soient clairement identifiables. C'est le cas des cavités souterraines, lorsqu'elles sont connues et bien délimitées, qui peuvent être comblées ou confortées dans les règles de l'art. Le PPRN devra faire l'objet d'une révision ou d'une modification, après que les travaux aient été réalisés, pour transformer ces zones rouges en zones bleues constructibles ;
- les constructions, sans occupation humaine permanente et strictement nécessaires au maintien d'activités qui contribuent à la bonne gestion du territoire, spécialement les activités agricoles ou forestières, et les terrains de sport ;
- certaines infrastructures (réseaux de desserte).

Pour les constructions, équipements, exploitations déjà autorisés, le PPRN pourra prescrire des conditions de fonctionnement, en particulier des périodes d'ouverture (pour les campings par exemple). Mais rien n'interdit de refuser leur extension, bien que leur fonctionnement soit autorisé sous conditions.

Les conditions de modification de l'existant doivent également être précisées. Elles concernent notamment :

- les réparations ou reconstructions de biens sinistrés, sous réserve que la sécurité des occupants soit assurée et que la vulnérabilité de ces biens soit diminuée ;
- les travaux et les aménagements du bâti et de ses accès permettant de réduire le risque ;
- la limitation des extensions mesurées.

Dans les zones bleues soumises à prescriptions

Des aménagements ou constructions y sont possibles, sous réserve de prendre des mesures adaptées au risque.

Il s'agit d'un espace urbanisé, où l'aléa, faible ou moyen, peut perturber le fonctionnement social et l'activité économique, ou d'un centre urbain avec un aléa quelquefois non négligeable.

C'est pourquoi il faut porter une attention particulière à ce qui est rendu possible (à adapter en fonction du type d'aléa) :

- aux établissements recevant du public et notamment des personnes à mobilité réduite, des personnes âgées, des jeunes enfants, des malades ou des handicapés, et aux ouvrages souterrains, comme les parkings collectifs ou individuels, qui pourraient accroître la vulnérabilité des personnes ;
- aux activités industrielles ou commerciales avec un risque de perte d'exploitation importante, un risque technologique ou de pollution ;
- aux réseaux divers (eau potable, électricité, etc.), bâtiments et centres opérationnels concourant à l'organisation des secours et à la gestion de la crise (hôpitaux, pompiers, centraux téléphoniques, systèmes d'alerte etc.), qui doivent continuer à fonctionner au mieux en période de crise.

Pour ces aménagements, les alternatives d'implantation en dehors des zones exposées seront autant que possible privilégiées.

Photographie 14. Surélévation d'un transformateur électrique à la cote de la zone inondable à Saint-Paul (Réunion)



Source : Gérald Garry

Lorsque les prescriptions portent sur les conditions de construction des ouvrages autorisés, le libellé des règles de construction ne doit pas entrer dans le détail de techniques à mettre en œuvre. Il serait de toute façon difficile de définir a priori les mesures constructives les plus adaptées, parce qu'elles dépendent du projet à réaliser et de bien d'autres facteurs.

Ces règles de construction peuvent comprendre des études dont l'objet est de déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation des projets autorisés (exemple : résistance au courant ou à l'affouillement de fondations pour les inondations).

Conformément à l'article R. 563-8 du code de l'environnement, un PPRN prenant en compte le risque sismique « peut, compte tenu des valeurs caractérisant les actions de séismes qu'il retient, fixer des règles de construction mieux adaptées à la nature et à la gravité du risque que les règles définies par les articles R. 563-5 et R. 563-7, sous réserve qu'elles garantissent une protection au moins égale à celle qui résulterait de l'application de ces dernières règles. Ces règles de construction concernent notamment la nature et les caractéristiques des bâtiments, des équipements et des installations ainsi que les mesures techniques préventives spécifiques ».

Dans le cas particulier des PPR sismiques établis sur la base d'un microzonage sismique (évaluation fine de l'aléa local intégrant les effets de site lithologiques et topographiques et les effets induits), l'objet principal du plan est de réduire la vulnérabilité aux séismes des nouvelles constructions, en prescrivant la prise en compte des spectres de réponse spécifiques issus du microzonage dans l'application des règles de construction parasismiques, en substitution des spectres de réponse de la réglementation nationale, définis par les arrêtés ministériels pris en application des articles R. 563-5 et R. 563-7 du code de l'environnement (et notamment pour les bâtiments, l'arrêté du 22 octobre 2010 modifié relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal »). En effet, le principe même de l'élaboration des spectres spécifiques dans un microzonage sismique est de mieux prendre en compte la réalité de l'aléa local qu'au travers des spectres forfaitaires de la réglementation nationale, qui n'intègrent pas, quant à eux, les effets de site spécifiques aux caractéristiques géologiques et topographiques de la zone d'étude.

Les prescriptions d'urbanisme devront être proportionnées au niveau de risque, réalisables sur le plan économique et technique par le pétitionnaire, et, dans la mesure du possible, rédigées de telle sorte qu'elles permettent pour les nouveaux projets de choisir la solution technique la plus adaptée vis-à-vis des orientations d'urbanisme retenues par les communes.

Exemples de prescriptions pour les inondations :

- limiter l'emprise au sol des constructions, installations, stockages et dépôts de toute nature ;
- ne pas faire obstacle à l'écoulement des eaux : les clôtures pleines formant obstacle à l'écoulement des eaux ou les autres structures susceptibles de générer des embâcles peuvent être interdites ou leur construction encadrée ;
- ne pas restreindre les champs d'expansion des crues : limiter les remblais, la superficie du bâtiment à construire, etc ;
- fixer une cote minimum pour le premier plancher utilisable d'une construction ;
- interdire les sous-sols ;
- implanter les constructions dans le sens de l'écoulement des eaux ;
- rendre obligatoire un accès utilisable en permanence à un espace refuge.

Alors que les règles d'urbanisme font l'objet d'un contrôle de l'autorité compétente au titre de l'application du droit des sols, les règles générales de construction, y compris celles définies par un PPRN, sont mises en œuvre sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage, qui s'y engagent lors du dépôt de demande de permis de construire, et des professionnels chargés de réaliser les projets. Il est donc indispensable de bien distinguer ces deux catégories de prescriptions dans le règlement.

Photographie 15. Bâtiments en construction, adaptés aux inondations à Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire)



Le premier niveau n'est pas habitable et une passerelle permet de desservir les différents bâtiments au-dessus de la cote de référence.
Source : Gérald Garry

Photographie 16. Rez-de-chaussée "transparent" d'un bâtiment collectif à Saint-Paul (Réunion)



Le rez-de-chaussée est utilisé en parking. Les portes sont ajourées pour laisser l'eau circuler au moment des inondations
Source : Gérald Garry

Les dispositions transversales

Les changements de destination

Les destinations de construction sont précisées à l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme : exploitation agricole ou forestière, habitation, commerce et activités de service, équipements d'intérêt collectif et services publics, autres activités des secteurs secondaire et tertiaire.

Ces destinations comprennent des sous-destinations définies à l'article R. 151-28 du CU.

Les changements de destination sont à proscrire lorsqu'ils sont susceptibles d'augmenter la vulnérabilité de la zone. Ainsi, dans la quasi-totalité des cas, on n'autorisera pas la conversion d'un bâtiment d'activités industrielles en habitations. A l'inverse, la transformation d'une habitation en bâtiment d'activités peut conduire à réduire la vulnérabilité lorsque cette dernière induit une faible présence humaine. Par ailleurs, un changement de destination pour des activités en lien avec l'établissement déjà implanté pourrait être autorisé en fonction de la stratégie arrêtée dans les zones rouges.

Il est très fortement conseillé de préciser les interdictions ou les limitations de changements de destination, y compris dans les zones qui n'ont pas vocation à être urbanisées comme les zones rouges.

Les démolitions/reconstructions

A l'instar des changements de destination, les démolitions/reconstructions des bâtiments existants peuvent permettre de réduire les conséquences négatives de certains aléas par le biais d'opérations de renouvellement urbain en s'appuyant sur des dispositions constructives (résistance des murs à une pression d'avalanche par exemple) ou d'urbanisme (construction d'un niveau refuge dans les zones inondables). Une telle mesure est même la seule réellement efficace vis-à-vis de certains aléas, tels que l'aléa sismique pour lequel, dans certains cas, des travaux de confortement coûteraient beaucoup trop cher et ne permettraient de toutes façons pas de mettre le bâtiment aux normes parasismiques. La reconstruction d'un bâtiment offre également la possibilité de le déplacer sur la partie la moins exposée à l'aléa de la parcelle de propriété.

Ainsi, il est intéressant de permettre les opérations de démolition/reconstruction dans les zones inconstructibles. Or, si le règlement ne le prévoit pas explicitement, l'opération sera rendue impossible

par les autres règles de la zone rouge interdisant les constructions nouvelles, cette démolition/reconstruction étant appréhendée par la réglementation en vigueur comme une nouvelle construction.

Il est cependant indispensable d'encadrer strictement cette possibilité. La reconstruction doit se faire sur la parcelle, avec la même emprise au sol, sans donner lieu à la création de logements, d'activités ou de commerces supplémentaires. En zone inondable, le premier niveau de plancher sera fixé à une hauteur définie au-dessus de la cote de la crue de référence.

La reconstruction après sinistre

Article L. 111-15 du code de l'urbanisme



Lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démoli, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement.

L'interdiction de reconstruire à l'identique un bâtiment vise la reconstruction totale ou seulement partielle de ce bâtiment ; elle est susceptible de s'opposer à la réalisation de travaux mineurs.

Cette interdiction constitue une atteinte forte au droit de propriété qui doit être réservée à des cas exceptionnels et aux sinistres causés par l'aléa traité par le PPRN. Ce choix devra donc être dûment justifié dans la note de présentation.

Si le principe d'interdiction de reconstruction après sinistre n'a pas été retenu dans le PPRN, le maire peut recourir à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Ce choix doit être justifié par le fait que la reconstruction du bâtiment exposera ses occupants à un risque de nature à mettre gravement en danger leur sécurité.

Si la reconstruction est autorisée (après des sinistres non liés à l'objet du PPRN ou pour certains zonages spécifiques des PPR incendies de forêts par exemple), des prescriptions doivent être imposées de manière à réduire la vulnérabilité du bâtiment concerné.

4.4 Titre III – Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde

Article L. 562-1 du code de l'environnement



II – Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin, :[...]

3° de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers (...).

Article R. 562-4 du code de l'environnement

I. - En application du 3° du II de l'article L. 562-1, le plan peut notamment :

1° Définir des règles relatives aux réseaux et infrastructures publics desservant son secteur d'application et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours ;

2° Prescrire aux particuliers ou à leurs groupements la réalisation de travaux contri-

buant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance des phénomènes considérés ;

3° Subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant, la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels.

Photographie 17. Dispositif de protection du port et des habitations situées en contrebas de Boyardville (Charente-Maritime), contre les marées hautes de vive eau



Source : Gérard Garry

Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde sont des mesures d'ensemble que doivent prendre les particuliers, les gestionnaires de réseaux ou les établissements ainsi que les mesures collectives de la compétence d'un maître d'ouvrage public.

Ces mesures ont une portée générale et ne sont pas directement liées à un projet particulier. Elles sont notamment destinées à assurer la sécurité des personnes et à faciliter l'organisation des secours.

Elles permettent par exemple de :

- définir des moyens légers de sauvegarde et de protection tels que l'achat de barques ou de dispositifs d'étanchéité... ;
- renvoyer à un plan de secours existant ou à établir.

La rédaction doit faire clairement apparaître à qui incombe la mesure ainsi que le délai fixé, le cas échéant, par le PPRN pour sa réalisation.

Classer les mesures par objectif

Les mesures de prévention correspondent aux études, travaux ou équipements visant à prévenir un risque :

- soit en supprimant ou en réduisant la probabilité d'occurrence, du phénomène dangereux, en agissant donc sur l'aléa à la source (confortement des falaises, râteliers contre les avalanches ou bassins de rétention dans les zones de ruissellement) ;

- soit en agissant directement sur les enjeux (réduction de la vulnérabilité).

Les mesures de protection visent à limiter l'étendue ou la gravité des conséquences d'un phénomène dangereux, sans en modifier la probabilité d'occurrence et sans agir sur les enjeux.

Il s'agit par exemple de la mise en place de merlons, pour piéger les blocs en pied de versants, d'étraves dans les couloirs d'avalanche, de digues de protection contre les inondations, etc.

Les mesures de sauvegarde portent sur la gestion de la sécurité publique en cas de sinistre. Elles peuvent conduire à :

- la réalisation d'un plan de secours ;
- l'identification ou la création d'un espace refuge, notamment pour les établissements recevant du public ;
- la définition de conditions d'utilisation des infrastructures.

Veiller à choisir des mesures qui relèvent du champ de compétence du PPRN

Il est nécessaire de s'assurer que les mesures prescrites dans le cadre du règlement entrent dans le champ d'actions réglementaires du PPRN. En effet, un PPRN ne peut en aucun cas déroger aux obligations édictées par les autres législations et à la répartition des compétences qui y sont attachées. Ainsi, le PPRN ne peut pas imposer à une collectivité la prise en charge de l'entretien des cours d'eau si cette action ne relève pas de sa compétence. En revanche, il peut rappeler les obligations de la collectivité.

En ce qui concerne les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mises à la charge des collectivités locales, il convient d'apprécier au cas par cas si cette obligation est compatible avec le cadre général des relations entre l'État et les collectivités et avec les lois définissant les pouvoirs et les compétences des collectivités publiques.

Il est important d'engager des discussions avec les collectivités territoriales parallèlement à l'élaboration du PPRN pour examiner les conditions de mise en œuvre de ces mesures.

L'absence de dispositions de nature à supprimer ou à limiter un risque dont la note de présentation a fait mention entraîne l'annulation de l'arrêté approuvant le PPRN (tribunal administratif de Nice, 5 février 2002, association « Auribeau Demain » et autres, solution confirmée en appel : cour administrative d'appel de Marseille, 19 mai 2005, ministre de l'écologie et du développement durable).

L'annulation de l'arrêté approuvant un PPRN au motif qu'il ne prévoit pas les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, qui doivent être prescrites dans les zones exposées au risque d'inondation en application de l'article L. 562-1-II-3° du code de l'environnement, a nécessairement pour conséquence l'obligation pour le préfet de prendre, dans un délai raisonnable, un arrêté complétant l'arrêté d'approbation du plan annulé, afin de déterminer ces mesures manquantes (cour administrative de Marseille, 10 juillet 2009, M. Claude H.).

Etablir une distinction entre les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, et les procédures d'expropriation ou d'acquisition amiable pour risque naturel majeur

Il convient d'établir une distinction entre les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde définies en application de l'article L. 562-1 et de l'article R. 562-4 du code de l'environnement, et les procédures d'expropriation ou d'acquisition amiable pour risque naturel majeur définies par les articles L. 561-1 et L. 561-3-I-1° et 2° du code de l'environnement.

Les procédures d'expropriation ou d'acquisition amiable pour risque naturel majeur constituent des procédures spécifiques visant à exproprier ou à acquérir des biens exposés à un risque naturel entraînant une menace grave pour les vies humaines ou à acquérir des biens ayant été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et ayant été indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances. Elles visent, sous des conditions bien précises, à permettre à des personnes résidant dans des zones particulièrement exposées de se réinstaller, dans des conditions économiquement satisfaisantes, en dehors des zones à risques, et à assurer la mise en sécurité et la neutralisation durable des sites ainsi libérés de toute occupation humaine.

Il n'y a donc pas de lien direct entre le PPRN et ces procédures spécifiques.

4.5 Titre IV – Mesures sur les biens et activités existants

Article L. 562-1 du code de l'environnement

II – Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : [...]

4° de définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs [...].

V.- Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités.

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

I.- En application du 4° du II de l'article L. 562-1, pour les constructions, les ouvrages ou les espaces mis en culture ou plantés, existant à sa date d'approbation, le plan peut définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

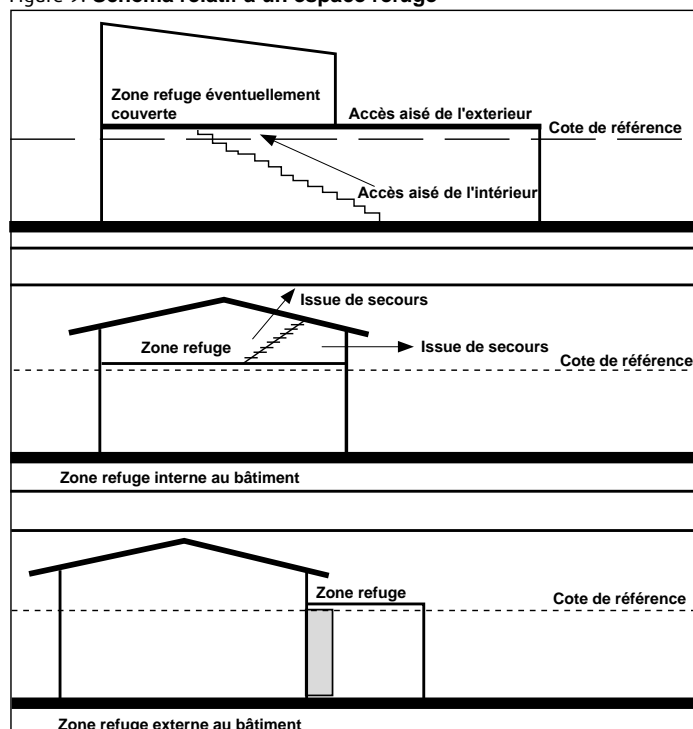
Toutefois, le plan ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan ou, le cas échéant, à la publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 562-6, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.

II.- Les mesures prévues au I peuvent être rendues obligatoires dans un délai de cinq ans pouvant être réduit en cas d'urgence.

III.- En outre, les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan.

Ces mesures sont très différentes en fonction du type d'aléa en présence. Elles peuvent être simples et peu onéreuses, mais elles sont quelquefois impossibles à mettre en œuvre dans les zones de forte sismicité par exemple, dans la mesure où elles demanderaient une reprise complète des bâti-

Figure 9. Schéma relatif à un espace refuge



Source : CEREMA

ments qui serait d'un coût exorbitant. Il faudra donc les identifier avec discernement, en tenant compte de la nature du risque, tout en gardant à l'esprit qu'elles doivent être pragmatiques, faciles à mettre en œuvre et d'un coût inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée des biens. Dans certains cas, il sera possible de prescrire directement des mesures ; dans d'autres cas, il sera préférable de prescrire un objectif de performance à atteindre.

Ces mesures restent sous-utilisées aujourd'hui. Elles représentent pourtant un volet d'action important du PPRN pour lesquelles des financements via le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) sont mobilisables. L'effort doit donc porter sur la définition de mesures adaptées au contexte pour les nombreux biens existants situés dans des zones exposées à des risques naturels.

Fixer l'objectif à atteindre plus que la solution technique

L'hétérogénéité des biens existants ne permet pas toujours de prescrire des mesures identiques à l'échelle de la zone concernée permettant de réduire la vulnérabilité de façon efficace pour chacun des bâtiments. En zone inondable par exemple, les mesures pourront différer suivant la hauteur des bâtiments, leur implantation, les caractéristiques de leurs ouvertures. Aussi est-il, dans ce cas, préférable d'afficher un objectif de performance à atteindre vis-à-vis de la sécurité des personnes, voire de la préservation des biens. Il appartiendra alors à chaque propriétaire d'effectuer un auto-diagnostic du bâtiment, afin de définir les mesures les plus adaptées à l'aléa, telles que la mise en place de batardeaux, l'aménagement ou la création d'un espace refuge accessible de l'intérieur, etc. en fonction de la hauteur d'eau attendue en zone inondable.

Photographie 18. Batardeau



Le batardeau est un dispositif ancien pour se protéger des inondations dans les communes du Gard

Source : Gérald Garry

Prescrire et hiérarchiser les mesures

Lorsque les mesures sont clairement identifiables, elles pourront être hiérarchisées en fonction de leur finalité :

- la sécurité des personnes, comme la pose de volets sur les ouvertures des murs exposés aux avalanches ;
- la limitation des dommages aux biens.

Dans le cas des inondations, on peut distinguer une troisième catégorie : le retour à la normale. Il peut être prescrit le recours à des matériaux faciles à nettoyer ou à remplacer.

Les mesures peuvent également être classées en fonction des catégories d'enjeux auxquelles elles sont destinées : maisons individuelles, entreprises, locaux commerciaux, établissements recevant du public, etc.

Il doit être précisé clairement dans le règlement :

- la personne à qui incombe la mesure ;
- le caractère obligatoire ;
- le délai imposé pour la réalisation des mesures obligatoires.

Limiter les mesures pouvant être imposées



Article R. 562-5 du code de l'environnement [...]

III– En outre, les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan.

La limite des 10 % vise à :

- ne pas créer de charge financière disproportionnée pour la personne à qui incombe la mesure ;
- conduire l'instructeur du PPRN à choisir des mesures simples, efficaces et essentielles, lorsque cela est possible.

La valeur vénale des biens recouvre uniquement la valeur immobilière – immeuble par nature et par destination incluant l'assise foncière –, la valeur mobilière n'étant pas prise en compte. Cette valeur doit être appréciée à la date d'approbation du PPRN en s'appuyant, par exemple, sur une estimation fournie par le service des domaines.

Si le coût des mesures dépasse le seuil des 10 %, le propriétaire du bien pourra réaliser les mesures à concurrence de ce seuil ou réaliser la totalité des travaux, sachant que tout ce qui dépasse les 10 % reste à sa charge.

Il est nécessaire d'évoquer cette question lors de la concertation avec la population, afin de sensibiliser les acteurs à l'importance de réduire la vulnérabilité de l'existant.

Recourir à la prescription d'un diagnostic du bâti

a - Le recours au diagnostic du bâti

Lorsque l'analyse du territoire ne permet pas d'identifier des mesures simples et adaptées aux enjeux de chacune des zones exposées, il faudra prescrire un diagnostic du bâti individuel, notamment dans les cas suivants :

- pour les particuliers dans les zones très exposées où la sécurité des personnes est en jeu ;
- pour les bâtiments ou les installations les plus sensibles tels que les établissements recevant du public (ERP) et des personnes à mobilité réduite, les établissements industriels ou commerciaux de plus de vingt salariés et les gestionnaires de réseau (pour ces derniers, en application de l'article 6 de la loi du 13 août 2004).

b - L'établissement d'un catalogue de référence

Lorsque le règlement prescrit un diagnostic, il doit également énumérer une liste de mesures adaptées à la réduction de la vulnérabilité des biens par type d'aléa. Le diagnostic du bâti permettra de choisir, parmi ces mesures, les plus adaptées à chacun des biens.

c - La personne chargée du diagnostic

Dans la majorité des cas, les mesures prescrites étant simples et limitées, un auto-diagnostic réalisé par le propriétaire du bien pourra suffire. Dans les cas plus complexes en raison notamment de la spécificité de certains aléas ou pour toutes les installations sensibles, le recours à un spécialiste pourra être privilégié ; dans le cas du risque sismique, il sera choisi d'un accord commun ou imposé. Dans le cas des diagnostics sismiques, les bureaux d'études structures sont compétents pour mener de tels diagnostics.

d - Le financement du diagnostic

Le financement de ce diagnostic pourra être assuré par le FPRNM au titre de l'article L. 561-3-4° du code de l'environnement.

Il est également possible de subventionner sur les crédits du FPRNM, au titre des études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, des diagnostics du bâti sur des biens existants appartenant à des particuliers ou à des entreprises. Le recours à une maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales permet de réaliser des économies d'échelle dans le cadre de la réalisation de ces diagnostics.

4.6 Le délai de mise en œuvre des mesures



Article L. 562-1 du code de l'environnement

III. - La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

En cas de réalisation d'office ordonnée par le préfet, les travaux seront de fait effectués au-delà du délai prescrit. Les obligations prévues au titre de l'article L. 562-1-II-4°, précisées par l'article L. 562-1-III, perdurent par conséquent, dans la mesure où elles sont justifiées par la nature et l'intensité du risque existant au droit des parcelles concernées.

4.7 Un cas particulier : la gestion et l'exploitation forestière

Article L. 562-1 du code de l'environnement

IV – Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° ci-dessus, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du Code forestier [...].

Le titre II du livre III du Code forestier concerne la défense et la lutte contre les incendies.

Le livre IV vise les forêts de protection et la lutte contre l'érosion.

5. Le rapport d'évaluation environnementale

Lorsque l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement a conclu, dans le cadre de l'examen au cas par cas, à la nécessité de soumettre le PPRN à une évaluation environnementale, le service en charge de l'élaboration du PPRN devra établir un rapport d'évaluation environnementale, en liaison avec les autres services de la DDT/M et de la DREAL.

Ce rapport est un document distinct du rapport de présentation, du règlement et des documents graphiques composant le PPRN. Son contenu est défini à l'article L. 122-6 du code de l'environnement et précisé à l'article R. 122-20 de ce même code (textes cités dans la partie 1 du présent guide).

Ce rapport constitue une des pièces jointes au dossier d'enquête publique du PPRN.

Quatrième partie

Les relations du PPRN
aux autres outils

L'élaboration des PPRN, de leur prescription à leur élaboration, impacte plusieurs domaines avec de nombreux effets, essentiellement d'ordre réglementaire ou financier.

Figure 10. Effets du PPRN sur différents champs d'application

Champs d'application	Effets du PPRN	
	PPRN prescrit	PPRN approuvé
Urbanisme		Le PPRN vaut servitude d'utilité publique, Il s'impose aux porteurs de projet. Toutes les autorisations d'urbanisme doivent être délivrées en conformité avec le PPRN.
		Le PPRN est annexé au PLU et aux cartes communales
		Le PPRN est applicable dès son approbation
		Si le PLU existe et qu'il y a trop de discordances avec le PPRN, il est recommandé de le mettre en révision (pas obligation réglementaire)
		Si le PLU en cours d'élaboration ou de révision, prise en compte des dispositions du PPRN dans les orientations stratégiques de développement de la commune
	Les cartes d'aléas validées par la DDT sont portées à connaissance des collectivités	
	Un arrêté de prescription par anticipation sur une partie ou la totalité du périmètre du PPRN peut être pris par le préfet et s'appliquer immédiatement sur l'urbanisation future	
Information et protection de la population	Information obligatoire des acquéreurs-locataires.	Information obligatoire des acquéreurs-locataires.
	Obligation d'information de la population par le maire au moins tous les deux ans	Obligation d'information de la population par le maire au moins tous les deux ans
		Obligation d'élaboration du plan communal de sauvegarde dans un délai de deux ans après l'approbation du PPRN
Assurance	Arrêt provisoire de la modulation de franchise CATNAT pour un délai de quatre ans.	Arrêt définitif de la modulation de franchise CATNAT.
Financement des études et des travaux de prévention des risques	Subventions aux collectivités par le FPRNM des études et des travaux s'inscrivant dans une démarche globale de prévention.	Subventions aux collectivités par le FPRNM des études et des travaux s'inscrivant dans une démarche globale de prévention.
		Subventions aux particuliers et aux entreprises de moins de 20 salariés des études et des travaux portant sur les bien existants et rendus obligatoires par le PPRN.

1. PPRN et procédures d'urbanisme

1.1 Articulation entre risques et urbanisme

Les risques naturels doivent être pris en compte dans l'aménagement du territoire. A cet effet, ils doivent être connus et réglementés, en amont dans différents documents :

- spécifiques aux risques, tels que les PPR, les PGRI, les SDAGE, etc.,
- élaborés par les collectivités territoriales : Schéma d'aménagement régional (SAR), schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU/PLUi), carte communale (CC).

Ils doivent également être pris en compte en aval dans le droit des sols :

- en fonction de la connaissance fournie par les documents techniques : cartes d'aléas, atlas des zones inondables, etc. ;
- en application de la réglementation induite par les documents de référence : PPR, PLU, cartes communales, etc. ;
- en application de la réglementation nationale parasismique et paracyclonique ;
- si nécessaire en recourant à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Toutes ces démarches reposent sur la connaissance des risques qui est disponible à partir du porter à connaissance du préfet vers les collectivités (PAC) à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de leur document d'urbanisme, de la transmission en continu aux collectivités des informations que l'État détient en matière de risques (TIM) ou de celles détenues par les collectivités compétentes.

Cette relation étroite entre risques et urbanisme impose que les services de l'État et des collectivités territoriales ainsi que les services internes de l'État (référénts territoriaux, service urbanisme et service risques), travaillent en étroite collaboration, c'est-à-dire en équipes projets, afin de définir des conditions réalistes de développement des territoires qui tiennent compte des projets des élus et des impératifs de sécurité et de réduction de la vulnérabilité.

La meilleure stratégie pour concilier ces impératifs est de conduire l'élaboration des documents d'urbanisme et du PPRN en parallèle afin notamment de pouvoir ajuster les projets et la rédaction du règlement du PLU en fonction des possibilités offertes par le PPRN.

Le porter à connaissance (PAC) de l'État vers les collectivités

Le cadre des informations portées à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents par l'État est contenu dans plusieurs articles du code de l'urbanisme.



Article L. 132-2 du code de l'urbanisme

L'autorité administrative compétente de l'État porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents

1° le cadre législatif et réglementaire à respecter ;

2° les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants.

L'autorité administrative compétente de l'État leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme.

Tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.



Article L. 132-3 du code de l'urbanisme

Les informations portées à connaissance sont tenues à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.

Article R. 132-1 du code de l'urbanisme

Pour l'application de l'article L. 132-2, le préfet de département porte à la connaissance de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte qui a décidé d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale :

1° Les dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné et notamment les directives territoriales d'aménagement et de développement durables, les dispositions relatives au littoral et aux zones de montagne des chapitres Ier et II du titre II du présent livre, les servitudes d'utilité publique, le schéma de cohérence écologique, le plan régional de l'agriculture durable et le plan pluriannuel régional de développement forestier ;

2° Les projets des collectivités territoriales et de l'État et notamment les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national ;

3° les études techniques nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière d'urbanisme dont dispose l'État, notamment les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

En matière de risques, le PAC doit donc mentionner :

- les risques majeurs faisant l'objet de projets d'intérêt général ;
- toutes dispositions réglementaires ou servitudes en vigueur, visant à prévenir ces risques, en particulier les PPRN ;
- tout document technique approprié, même non exécutoire (cartes de localisation des phénomènes d'avalanches, cartes d'aléas, cartes de risque, études de danger, etc). En ce qui concerne le risque d'inondation, il s'agit des atlas des zones inondables (AZI), de la cartographie hydrogéomorphologique des zones inondables, de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) à l'échelle du bassin, des cartographies sur les territoires à risque important d'inondation (TRI) et de toute autre étude validée par les services de l'État ;
- les documents de norme supérieure : SDAGE, PGRI.

Au regard des enjeux relatifs à la sécurité des personnes et des biens, le porter à connaissance doit s'effectuer de façon continue, dès lors que de nouvelles informations viennent améliorer la connaissance relative à l'exposition d'un territoire au risque. Ce porter à connaissance doit faire l'objet d'un accompagnement, afin d'expliquer le contexte général des risques, de présenter les documents transmis (cartes, etc.) et les conditions de leur utilisation.

Le porter à connaissance constitue une des bases de l'information du public et des collectivités compétentes en matière d'urbanisme ; en outre, il relève du droit à l'information sur l'environnement, garanti par le code de l'environnement (article L. 124-1 et suivants).

Le PAC permet ainsi de communiquer des informations sur les risques qu'il appartiendra aux communes ou communautés compétentes de prendre en compte en matière d'urbanisme et de droit des sols.

1.2 Les documents d'urbanisme des collectivités

1.2.1 Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est un document de planification territoriale stratégique réalisé à l'échelle d'une aire urbaine ou d'un vaste bassin de vie. Il oriente l'évolution du territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables. Il met ainsi en cohérence à l'échelle du territoire les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement, d'environnement, de prévention des risques, etc. Les orientations du SCoT en matière de développement prennent en compte les PPRN existants sur le territoire. De manière générale, elles ne doivent pas aggraver les risques, ni s'opposer aux mesures de prévention.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a renforcé le rôle intégrateur du SCoT. En effet, ce document, qui constitue l'outil de conception et de mise en œuvre de la planification spatiale, est élaboré pour intégrer les diverses politiques publiques qui ont un impact sur l'aménagement et la préservation d'un territoire. Les documents d'urbanisme locaux (PLU, PLUi, cartes communales) devant être compatibles avec le SCoT, l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme fait désormais du SCoT l'unique document intégrant les normes de rang supérieur. Ainsi le SCoT doit notamment être compatible avec :

- les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7, lorsque ces plans sont approuvés.

Élaboration

Un SCoT est élaboré à l'initiative des groupements de communes compétents. Son périmètre est proposé par les élus au préfet, qui vérifie sa pertinence, avant de le publier par arrêté. Le périmètre du SCoT, d'un seul tenant et sans enclave, est à l'échelle d'un grand bassin de vie, d'une aire urbaine ou d'une zone d'emploi.

Le périmètre « permet de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles, et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois » (article L. 143-3 du code de l'urbanisme).

Le SCoT permet d'avoir une approche globale de la problématique des risques, telle que celle qui est liée aux inondations en travaillant sur les zones directement exposées aux aléas, mais aussi sur les autres parties du territoire qui pourraient être impactées indirectement : centres commerciaux devenus inaccessibles, zones d'activités arrêtées en raison des infrastructures submergées ou d'alimentation électrique coupée, etc. Il offre la possibilité de mettre en place les dispositifs concourant à rendre le territoire résilient (transformateurs électriques surélevés, réseaux d'accès hors d'eau, etc.).

Le porter à connaissance transmis par les préfets (cartographie des aléas, atlas des zones inondables, PGRI, SDAGE, PPRI, etc.) et les données propres aux collectivités vont apporter tous les éléments indispensables pour engager une réflexion stratégique et fixer une série d'objectifs de prévention devant concourir à :

- réduire l'exposition des populations ;
- identifier et localiser les projets d'infrastructures de protection susceptibles d'être réalisés ;
- concevoir un développement urbain et économique compatible avec le risque ;
- affecter une vocation adaptée aux zones exposées ;
- anticiper les risques potentiels.

Contenu

L'article L. 141-2 du code de l'urbanisme prévoit que le SCoT comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs, chacun de ces éléments pouvant comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Le rapport de présentation

Il doit fournir tous les éléments permettant de comprendre la stratégie qui a été mise en place, notamment au regard des risques, c'est-à-dire qu'il doit expliquer et justifier les choix retenus. Il doit présenter les aléas prévisibles affectant le territoire ainsi que les orientations et le type de mesures qui sont envisagées pour y faire face. Ces éléments d'informations rejoignent les autres thématiques appréhendées dans le diagnostic du territoire qui vient alimenter la production de « l'état initial de l'environnement ».

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) : article L. 141-4 du code de l'urbanisme

Le PADD constitue le projet politique d'urbanisme à long terme du territoire concerné. La prévention des risques peut être présentée comme un parti pris dans l'aménagement "durable" du territoire, vis-à-vis de leurs conséquences dommageables.

Le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) : article L. 141-5 et suivants du code de l'urbanisme



Article L. 141-5 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine

1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;

2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;

3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. »

Le DOO est la partie opposable du SCoT qui s'imposera aux PLU. Il définit les principes de prévention des risques. Mais il peut également imposer avant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs la réalisation d'une étude d'impact et définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation, pour les constructions, travaux, installations et aménagements, de respecter des performances environnementales renforcées. Ainsi, le SCoT peut prescrire la réalisation d'études spécifiques complémentaires pour définir d'éventuels nouveaux secteurs à ouvrir à l'urbanisation et le respect d'exigences dans les projets.

1.2.2 Le Plan Local d'Urbanisme (PLU)

Le PLU est un document d'urbanisme élaboré à l'échelle d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (PLUI) à l'initiative et sous la responsabilité :

- de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres ;
- de la commune dans les autres cas.

Il définit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

Le PLU comprend plusieurs pièces (article L. 151-2 du code de l'urbanisme) : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes.

Le rapport de présentation

Il reprend le diagnostic du territoire et justifie les choix effectués. Il doit, à partir de l'exposé de la situation, notamment en matière d'environnement, analyser les perspectives d'évolution et expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables. Il doit également exposer les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Ce rapport doit intégrer les données issues du PPRN, notamment en termes d'aléas, d'enjeux et de vulnérabilité, permettant une meilleure compréhension du fonctionnement du territoire.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Il définit les orientations générales du territoire, notamment en termes d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme. Le projet de territoire retenu doit être en accord avec les principes du PPRN.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Les OAP comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements qui doivent être compatibles avec le PADD. En ce qui concerne le volet aménagement, selon l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme, les OAP peuvent « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ». De manière indirecte, ces orientations peuvent aider à réduire la vulnérabilité des secteurs soumis à certains risques naturels.

Quant à l'article R. 151-8, il précise que les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser portent au moins sur [,,]

3° la qualité environnementale et la prévention des risques.

Le règlement et les documents graphiques

Le règlement délimite sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N). Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues dans la section 3 du titre V, chapitre 1^{er} Titre II du code de l'urbanisme (article R. 151-17 du code de l'urbanisme).

Conformément à l'**article R. 151-24** du code de l'urbanisme, « les zones naturelles et forestières sont dites « zones N ». Peuvent être classées en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :

5° soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues ».

L'**article R. 151-31** du code de l'urbanisme précise que « dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu,

2° les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ».

L'**article R. 151-34** du même code stipule que, « dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu,

1° les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ».

Le code de l'urbanisme prévoit que les règles édictées peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. Des règles particulières peuvent également être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Leur champ d'application vis-à-vis des risques est cependant réduit dans la mesure où il reste limité au domaine de l'urbanisme, ne peut faire référence aux établissements recevant du public tels que définis par le code de la construction et de l'habitation ni à des dispositions constructives ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde comme le permet le PPRN. Rappelons que les règles applicables concernent notamment la localisation, la desserte, l'implantation, l'architecture des constructions et les clôtures.

Mais si les différents articles du règlement ne traitent pas directement du risque, la plupart peuvent contribuer à gérer quelques aléas, comme les inondations, en interdisant certains types d'occupation du sol ou en prescrivant des mesures qui iront dans le sens de la réduction de l'aléa ou de la vulnérabilité.

Des annexes

Les PPRN sont annexés aux PLU en tant que servitude d'utilité publique.

La modification et/ou la révision du PLU

La mise en compatibilité du PLU avec un PPRN approuvé n'est plus obligatoire depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cependant, la commune aura intérêt à mettre en révision son PLU si les deux documents (PLU et PPRN) sont trop différents afin de faciliter la compréhension des administrés sur le droit des sols. Elle pourra aussi être conduite à adapter le règlement d'une zone du PLU pour être en adéquation avec les dispositions du PPRN sur cette même zone, par exemple adapter la hauteur autorisée dans le PLU aux exigences du PPRN de construire le premier niveau habitable au-dessus de la cote de référence dans une zone inondable.

Quoi qu'il en soit, les règles du PPRN s'imposent aux constructeurs qui doivent les respecter même si le PLU prévoit des règles plus permissives : les autorisations d'urbanisme sanctionnent le respect du PLU, mais aussi des servitudes d'utilité publiques (SUP).

SHON et PPRN

Depuis le 1^{er} février 2012, la notion de SHON (surface hors œuvre nette) a été remplacée par celle de surface de plancher. En conséquence, lorsque les PPRN déjà approuvés à cette date font déjà référence à une SHON, il existe deux possibilités :

- modifier le PPRN, pour transformer la notion de SHON en surface de plancher ;
- lire la valeur de la SHON en l'assimilant à la surface de plancher.

La suppression du COS et de la taille minimale des parcelles (loi ALUR)

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) modifie l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme et supprime le coefficient d'occupation des sols (COS) ainsi que la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles dans le règlement du plan local d'urbanisme (PLU).

Cependant, lorsque le PPRN prévoit un COS, celui-ci reste applicable pour les autorisations d'urbanisme et les déclarations préalables, le contenu du PPRN étant fondé sur les dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

La suppression de la taille minimale des parcelles contribue à améliorer les conditions d'occupation des sols, notamment vis-à-vis du risque incendies de forêts, en favorisant un habitat plus dense et plus défendable dans les régions méditerranéennes.

1.2.3 Les cartes communales

Les cartes communales sont des documents d'urbanisme adaptés aux communes rurales qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou le cas échéant à des groupements intercommunaux. Contrairement aux PLU, les cartes communales ne comportent pas de règlement. Elles précisent simplement les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 101-3 du code de l'urbanisme sur le territoire (article L. 160-1 du code de l'urbanisme) et délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où les constructions ne sont pas admises (article L. 161-4 du CU).

La carte communale comprend un rapport de présentation et un ou plusieurs documents graphiques (article R. 161-1 du code de l'urbanisme). Ces derniers sont opposables aux tiers.

Elle doit comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, et notamment les PPRN (article L. 163-10 du code de l'urbanisme).

Les maires des communes qui se sont dotées d'une carte communale après la promulgation de la loi ALUR, sont devenus automatiquement compétents, au nom de la commune, en matière d'autorisation du droit des sols (article L. 422-1 du code de l'urbanisme).

S'agissant des communes qui se sont dotées d'une carte communale avant la date de publication de la loi ALUR, le maire deviendra automatiquement compétent au nom de la commune à compter du 1^{er} janvier 2017, dès lors que cette compétence n'a pas été transférée avant cette date par le conseil municipal.

1.2.4 L'annexion du PPRN au PLU, au POS, ou à la carte communale

Code de l'urbanisme



Article L. 151-43

Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État.

Article L. 153-60

Les servitudes mentionnées à l'article L. 151-43 sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'État au président de l'établissement public ou au maire.

Ceux-ci les annexent sans délai par arrêté au plan local d'urbanisme. A défaut, l'autorité administrative compétente de l'État est tenue de mettre le président de l'établissement public compétent ou le maire en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme les servitudes mentionnées au premier alinéa. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, l'autorité administrative compétente de l'État y procède d'office.

Article L. 152-7

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste mentionnée à l'article L. 151-43, le délai d'un an court à compter de cette publication.

Article L. 161-1

La carte communale...comporte en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État.

Article L. 163-10

Les servitudes mentionnées à l'article L. 161-1 sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'État au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Ceux-ci les annexent sans délai par arrêté à la carte communale. A défaut, l'autorité administrative compétente de l'État est tenue de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer à la carte communale les servitudes mentionnées au premier alinéa. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, l'autorité administrative compétente de l'État y procède d'office.



Article L. 162-1

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation de la carte communale soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 161-1, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

Dans le cas où la carte communale a été approuvée ou la servitude instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication.

Article R. 151-51

Les annexes au plan local d'urbanisme comprennent, s'il y a lieu, outre les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol appartenant aux catégories figurant sur la liste annexée au présent livre mentionnées à l'article L. 151-43, les éléments énumérés aux articles R. 151-52 et R. 151-53.

D'après l'article R. 151-53 du même code, « figurent également en annexe au plan local d'urbanisme, s'il y a lieu, les éléments suivants : 9° les dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles rendues opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement ».

Il s'agit à cet égard de l'application anticipée d'un PPRN. Celle-ci ne constitue pas cependant une servitude d'utilité publique.

L'annexion du PPRN au PLU (ou au POS) ou à la carte communale fait l'objet d'un arrêté de mise à jour prévu par les articles R. 153-18 (pour le PLU) et R. 161-8 (pour la carte communale) du code de l'urbanisme.

Les services veillent à l'annexion des PPRN dans les documents d'urbanisme, car les articles L. 152-7 et L. 162-1 du code de l'urbanisme prévoient que dans le délai d'un an à compter de leur institution, seules les servitudes annexées au PLU (ou au POS) et à la carte communale pourront être opposées aux demandes d'occupation du sol¹.

En l'absence de documents d'urbanisme, les servitudes d'utilité publique sont applicables de plein droit.

1.2.5 Le géoportail national de l'urbanisme

Développé en partenariat avec l'IGN, la première version publique de ce portail a été mise en ligne au printemps 2016. Le site permettra une consultation géolocalisée des documents d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique. Il sera alimenté progressivement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui y verseront leurs schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU), documents en tenant lieu et cartes communales. Les différents gestionnaires de servitudes d'utilité publique y verseront également les servitudes dont ils ont la charge (PPRN par exemple). Une fiche spécifique récapitulant les procédures à suivre pour la

¹ CE, 19 novembre 2010, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

numérisation et le téléversement du PPRN en tant que SUP est disponible en annexe. L'alimentation progressive du site a débuté en 2016 pour une couverture complète du territoire à compter de 2020.

1.3 La procédure intégrée pour le logement (PIL) et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE)

La procédure intégrée pour le logement, instituée par l'ordonnance n°2013-888 du 3 octobre 2013, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014. Quant à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise instituée par l'ordonnance n°2014-811 du 17 juillet 2014, elle est entrée en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2014. Ces procédures visent à réduire (parfois par deux) les délais de réalisation des projets de construction de logements et de projets immobiliers de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, et d'en faciliter la réalisation en rationalisant les démarches des porteurs de projets et à pallier les difficultés liées tant à la complexité des législations (environnement, patrimoine, urbanisme) qu'à la pluralité des acteurs et des autorités compétentes. Elles permettent de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme et d'adapter les documents supérieurs, tels que les PPRN.

Elles ont en effet pour objet :

- d'accélérer et simplifier les procédures : la PIL et la PIIE permettent, en une seule procédure, de mettre en compatibilité des documents d'urbanisme (SCoT, PLU et documents en tenant lieu, SDRIF, SAR, PADDUC) et d'adapter des documents de niveau supérieur (PPRN, AVAP, SRCE...) dans des conditions bien précises ;
- de donner un espace de négociation entre la règle et le projet : cela se caractérise par l'examen conjoint organisé avec les autorités compétentes pour élaborer les documents à modifier, autorités qui seront en outre consultées après l'enquête publique sur les adaptations des documents supérieurs opérées ;
- de simplifier les procédures : en permettant une enquête publique unique ainsi qu'en assurant une meilleure articulation entre étude d'impact des projets et évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Elles permettent ainsi d'engager une seule démarche d'analyse des incidences du projet sur l'environnement : le V de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme prévoit que si l'étude d'impact du projet est suffisamment précise, elle peut tenir lieu de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et des adaptations des documents de rang supérieur.

Si, aujourd'hui, les documents supérieurs peuvent déjà faire l'objet d'une adaptation dans le cadre d'une déclaration de projet au titre de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, cette liste, à l'exception des chartes de parcs, est étendue notamment :

- aux PPR naturels relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme hors champs d'expansion des crues ;
- aux PPR naturels relatifs aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières dans l'hypothèse d'un comblement de la cavité ou de la marnière ;
- aux PPR miniers dans l'hypothèse d'un comblement des cavités minières ou d'une étude du sous-sol démontrant l'absence de telles cavités.

La PIL étant une procédure dérogatoire, elle ne peut être engagée que pour les opérations d'aménagement ou de construction comportant principalement des logements, présentant un caractère d'intérêt général, à caractère public ou privé, et situées dans une unité urbaine au sens de l'INSEE.

Quant à la PIIE, elle ne peut être engagée que pour un projet dont l'intérêt économique majeur s'apprécie compte tenu du caractère stratégique de l'activité concernée, de la valeur ajoutée qu'il produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'il permet ou du développement du territoire qu'il rend possible.

La PIL et la PIIE peuvent être engagées par l'État ou ses établissements publics, et les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou pour autoriser ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction.

1.4 L'application du droit des sols

1.4.1 Le permis de construire et le permis d'aménager

Le permis de construire est instruit conformément aux dispositions du règlement du PLU ou du POS.

Dans les communes non dotées d'un PLU ou d'un POS, et en présence d'une carte communale, c'est le règlement national d'urbanisme qui est applicable aux constructions et aménagements faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol (articles R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme).

1.4.2 La production d'attestation liée à la prescription d'une étude dans un PPR

Parmi les pièces à fournir lors d'une demande de permis de construire, une attestation concernant les risques peut être exigée au titre de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme :

Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : [...]

e) Lorsque la construction projetée est subordonnée par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques miniers approuvés, ou rendus immédiatement opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, ou par un plan de prévention des risques technologiques approuvé, à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert certifiant la réalisation de cette étude et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception ;

Une étude préalable au projet peut être prescrite par un PPRN, afin de définir les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation. Celle-ci doit être prescrite comme une règle de construction et son application est laissée à la charge entière des constructeurs. La prescription d'études techniques doit précisément définir les résultats exigés. Compte tenu des textes réglementaires en vigueur, la production de cette étude ne peut en aucun cas être exigée à l'appui de la demande du permis de construire. En revanche, une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert, certifiant que cette étude a été réalisée et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception est exigible. La prise en compte des résultats d'une telle étude relève de la responsabilité du maître d'ouvrage et du constructeur.

En l'absence d'un PPRN, il n'y a pas lieu d'exiger la production d'une étude à l'appui d'une demande de permis de construire, et encore moins d'en vérifier les résultats. Une telle demande serait d'ailleurs contraire aux dispositions des articles R. 431-5 à R. 431-12 du code de l'urbanisme qui fixent limitativement la liste des pièces à fournir.

1.4.3 L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme



Article R. 111-2 du code de l'urbanisme

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.

Cet article, d'ordre public, est opposable dans toutes les situations, qu'il existe ou non un PLU ou un PPR. Il permet de refuser ou d'assortir de prescriptions un projet soumis à permis de construire, à permis d'aménager ou à déclaration préalable qui comporterait un risque pour la sécurité publique.

Par exemple, en matière d'inondations ou d'avalanches, l'« atteinte à la sécurité publique » peut résulter, soit du danger auquel seraient exposés les futurs occupants d'une construction projetée, soit de l'aggravation des risques ou de la création de nouveaux risques que pourrait entraîner, eu égard à sa situation, la présence de la construction projetée sur les constructions existantes situées en amont ou en aval de la zone inondable ou impactée par une avalanche. Les habitations, constructions, même temporaires, résidences démontables et certains aménagements de loisirs (terrains de camping, etc.) sont également concernés.

L'article R. 111-2 peut être invoqué par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme ou par le préfet au titre du contrôle de légalité des actes des collectivités, si le projet porte atteinte à la sécurité publique.

Une note du 8 octobre 2013, co-signée par la DGALN et la DGPR, destinée aux préfets, précise les conditions de l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dans les zones soumises au risque inondation. Cette note, à laquelle il est souhaitable de se reporter, est dans l'esprit transposable aux autres aléas,

Nous retiendrons simplement ici quelques points importants :

- L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme doit être fondé sur l'existence d'un risque important pour la sécurité publique ;
- Le recours à l'article R. 111-2 doit s'appuyer sur les informations disponibles, diffusées et partagées, dans le cadre d'une information continue des collectivités ;
- L'évaluation du risque repose sur une analyse du niveau de fiabilité et de précision des informations disponibles. Elle doit être adaptée aux particularités du territoire et de l'aléa considérés ;
- Quelles que soient les modalités d'application retenues, le recours aux dispositions de l'article R. 111-2 doit systématiquement être motivé par des arguments relatifs à l'exposition au risque des personnes et des biens disponibles à la date de la décision. Les conditions de son application doivent nécessairement être proportionnées à l'intensité du risque.

Ainsi, l'article R. 111-2 est susceptible d'être mis en œuvre dès que la réalisation d'une construction peut mettre en danger des personnes. Mais pour que son application ne puisse pas être contestée, l'avis doit être clairement justifié et motivé, ce qui suppose de disposer d'éléments de connaissance suffisants et de travailler en étroite collaboration avec les différents services de l'État. Cela suppose également la traçabilité (écrite) des éléments d'information transmis par l'État. Les services risques, planification et ADS, notamment, doivent ensemble préciser les conditions d'occupation des sols dans les zones exposées, définir une doctrine locale et la communiquer.

2. PPRN, information et protection des personnes

Depuis la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, les citoyens ont un droit à l'information sur les risques naturels et technologiques majeurs auxquels ils sont soumis et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent (article L. 125-2 et article L. 125-5 du code de l'environnement).

2.1 Le champ d'application du droit des citoyens à l'information sur les risques naturels et technologiques

Le contenu et la forme des informations auxquelles doivent avoir accès les personnes susceptibles d'être exposées à des risques majeurs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces informations sont portées à la connaissance du public, sont définis par les articles R. 125-10 à 14 du code de l'environnement.

Selon l'article R. 125-10 de ce code, les dispositions relatives à la mise en œuvre du droit à l'information sur les risques majeurs sont applicables dans les communes :

1° où existe un plan particulier d'intervention établi en application du titre II du décret n°88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, ou un plan de prévention des risques naturels prévisibles établi en application des dispositions législatives du chapitre II du titre VI du livre V ou un des documents valant plan de prévention des risques naturels en application de l'article L. 562-6 ou un plan de prévention des risques miniers établi en application de l'article 94 du code minier ;

2° situées dans les zones de sismicité 2, 3, 4 ou 5 définies à l'article R. 563-4 du code de l'environnement ;

3° particulièrement exposées à un risque d'éruption volcanique et figurant à ce titre sur une liste établie par décret ;

4° situées dans les régions ou départements mentionnés à l'article L. 321-6 du code forestier et figurant, en raison des risques d'incendie de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral ;

5° situées dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, en ce qui concerne le risque cyclonique ;

6° inscrites par le préfet sur la liste des communes visées par le II de l'article L. 563-6.

Elles sont également applicables dans les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier.

2.2 Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)

Selon l'article R. 125-11 du code de l'environnement, l'information donnée au public sur les risques majeurs comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.

Cette information est consignée dans un dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet, ainsi que dans un document d'information communal sur les risques majeurs établi par le maire.

Le dossier départemental sur les risques majeurs comprend la liste de l'ensemble des communes mentionnées à l'article R. 125-10 avec l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets.

Le préfet transmet aux maires des communes concernées le dossier départemental sur les risques majeurs.

Le dossier départemental sur les risques majeurs est disponible à la préfecture et à la mairie. Il est mis à jour, en tant que de besoin, dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.

2.3 La Transmission des Informations aux Maires (TIM)

Selon l'article R. 125-11 du code de l'environnement, la liste des communes mentionnées à l'article R. 125-10 est mise à jour chaque année et publiée au recueil des actes administratifs. Elle est accessible sur les sites internet des préfectures de département, lorsqu'ils existent, et sur le site Internet du ministère chargé de la prévention des risques majeurs.

Le préfet adresse aux maires des communes intéressées les informations contenues dans les documents mentionnés à l'article R. 125-10 intéressant le territoire de chacune d'elles, les cartographies existantes des zones exposées ainsi que la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle.

Cette information peut également être donnée aux autres communes du département concernées par un risque et listées dans le DDRM. Pour distinguer cette information de celle donnée au titre du porter à connaissance du code de l'urbanisme, cette procédure est dénommée " transmission des informations au maire (TIM) ". Cette transmission des informations, anciennement appelée Dossier Communal Synthétique, peut également se trouver sous la dénomination PAC Risque ou Information Communale sur les Risques.

2.4 Le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)

Il résulte de l'article R. 125-11-III du code de l'environnement que le document d'information communal sur les risques majeurs reprend les informations transmises par le préfet. Il indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque.

Les cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines ou des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol élaborées en application du I de l'article L. 563-6 sont incluses dans le document d'information communal sur les risques majeurs.

Le maire fait connaître au public l'existence du document d'information communal sur les risques majeurs par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins.

Le document d'information communal sur les risques majeurs et les documents mentionnés à l'article R. 125-10 sont consultables sans frais à la mairie.

2.5 L'information de la population par le maire

Selon le second alinéa de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l'assistance des services compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'État dans le département, lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et ne porte pas sur les mesures mises en œuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

2.6 L'information des acquéreurs et des locataires (IAL)

Le dispositif d'information des acquéreurs et des locataires est défini par l'article L. 125-5 du code de l'environnement et précisé par les articles R. 125-23 à 27 du code de l'environnement.

Il prévoit notamment que dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles prescrit ou approuvé, ou dans les zones de sismicité définies par décret en Conseil d'État, les acquéreurs ou les locataires de biens immobiliers sont informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques visés par ce plan ou ce décret.

En outre, lorsqu'un immeuble bâti a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité en application de l'article L. 125-2 ou de l'article L. 128-2 du code des assurances, le vendeur ou le bailleur de l'immeuble est tenu d'informer par écrit l'acquéreur ou le locataire de tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé en application des présentes dispositions.

L'information des acquéreurs et des locataires est effectuée par un état des risques naturels, miniers et technologiques établi par le vendeur ou le bailleur à partir des informations mises à disposition par le préfet, en cas de mise en vente ou de location des biens.

L'état des risques naturels constitue un acte d'ordre privé, rempli et signé par le vendeur ou le bailleur du bien. Ces derniers peuvent remplir ces formulaires à partir des informations mises à disposition de l'État et généralement accessibles sur les sites internet des préfetures et en mairie.

2.7 Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)



Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.

« Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population [...] »

Le PCS est un document obligatoire pour les communes dotées d'un PPRN approuvé ou comprises dans le périmètre d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI). Ainsi l'approbation d'un PPRN sur un territoire donné implique, soit une mise à jour du PCS s'il préexiste, soit l'élaboration de ce document.

Il a vocation à regrouper l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection des populations, y compris le DICRIM.

Le PCS permet de mieux intégrer les communes dans le dispositif de secours du département.

Pour un risque connu, le PCS qui est arrêté par le maire, doit contenir les informations suivantes :

- organisation et diffusion de l'alerte ;
- recensement des moyens disponibles ;
- mesures de soutien de la population ;
- mesures de sauvegarde et de protection.

Le plan doit être compatible avec les plans ORSEC départemental, zonal et maritime, élaborés sous l'autorité du préfet, qui ont pour rôle d'encadrer l'organisation des secours, compte tenu des risques existant dans le secteur concerné. La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune. Le maire peut l'utiliser dans les situations suivantes :

- pour faire face à un événement affectant directement le territoire de la commune ;
- dans le cadre d'une opération de secours d'une ampleur ou de nature particulière nécessitant une large mobilisation des moyens.

Le délai maximal de réalisation du plan communal de sauvegarde est de deux ans après l'approbation du PPRN. Il doit également être mis à jour tous les cinq ans.

3. PPRI et Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI)

L'article L. 562-1-VI du code de l'environnement stipule que les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L. 566-7 du code de l'environnement.

Les plans de gestion des risques d'inondation, qui sont arrêtés à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins pour les territoires identifiés à risque important d'inondation, et qui fixent les objectifs relatifs à la gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassin, et les objectifs appropriés aux territoires identifiés comme étant à risque important d'inondation, ont été approuvés par les préfets coordonnateurs de bassin avant le 22 décembre 2015.

L'obligation de mise en compatibilité des PPRI avec les dispositions des PGRI est à prendre en compte dans la priorisation de l'élaboration et de la révision des PPRI.

La condition préalable à la mise en compatibilité du PPRN inondation est la reconnaissance de cette incompatibilité. Cette dernière, qui est plus souple que la notion de conformité, a vocation à être établie lorsque le PPRI ne participe pas à la mise en œuvre du PGRI et/ou remet en cause ses objectifs.

Aucun délai de mise en compatibilité n'étant explicitement mentionné dans la disposition législative, le PPRI qui serait reconnu, par l'administration ou par la justice administrative, incompatible avec le PGRI devra être rendu compatible dans un délai qualifié de « raisonnable » par la jurisprudence.

En effet, « l'exercice du pouvoir réglementaire comporte l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi » (solution classiquement retenue par la jurisprudence et appliquée pour un PPRI reconnu illégal - CAA Marseille, 10 juillet 2009, n°09MA00849).

La notion de délai raisonnable est appréciée au cas par cas en fonction de la nature et de l'objet de l'incompatibilité, de la complexité pour y remédier (études préalables indispensables) ainsi que des modalités imposées par les textes législatifs et réglementaires pour faire évoluer le PPRI (notamment les délais de procédure incompressibles).

4. PPRN et assurance

Les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou les dommages aux biens situés en France ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie contre les catastrophes naturelles, en application de l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette garantie est étendue aux pertes d'exploitation, si elles sont couvertes par le contrat de l'assuré.

4.1 L'exception légale à la garantie catastrophe naturelle

Selon l'article L. 125-6 du code des assurances, un assureur peut se soustraire, lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat, à son obligation d'étendre sa garantie aux effets des catastrophes naturelles, dans deux cas de figure :

- lorsque les biens et activités sont situés dans des terrains classés inconstructibles par un PPRN (sauf pour les biens et activités existants avant la publication de ce plan) ;
- lorsque les biens immobiliers et les activités ont été construits ou exercés en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et qui tendent à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle.

4.2 La dérogation exceptionnelle à la garantie catastrophes naturelles

La garantie due par l'assureur peut, de façon exceptionnelle, sur décision du bureau central de tarification, ne pas s'appliquer à certains biens mentionnés au contrat d'assurance ou opérer des abattements différents de ceux fixés dans les clauses types, lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne se conforme pas, dans un délai de cinq ans, aux mesures obligatoires de prévention, de protection et de sauvegarde prescrites par un PPRN pour les biens et activités existants à la date d'approbation du plan (article L. 562-1-4° du code de l'environnement).

Le préfet ou le président de la caisse centrale de réassurance peuvent saisir ce bureau central de tarification, lorsqu'ils estiment que les conditions dans lesquelles un bien ou une activité bénéficie de la garantie prévue par l'article L. 125-1 du code des assurances leur paraissent injustifiées eu égard :

- au comportement de l'assuré ;
- à l'absence de toute mesure de précaution de nature à réduire la vulnérabilité de ce bien ou de cette activité.

Dans ces deux derniers cas de figure, le bureau central de tarification applique à l'indemnité des abattements spéciaux pour tenir compte des manquements de l'assuré.

4.3 La franchise de la garantie catastrophes naturelles

La franchise caractérise la part restant à la charge de l'assuré après avoir reçu l'indemnité provenant de l'assurance.

Le montant de cette franchise, fixé par l'article A125-1 du code des assurances, est déterminé par la nature professionnelle ou non professionnelle du bien garanti. Celui-ci s'élève à :

- 380 euros pour les biens à usage d'habitation et les autres biens à usage non professionnel ;
- pour les biens à usage professionnel : 10 % du montant des dommages matériels directs non assurables subis par l'assuré, par établissement et par événement, sans pouvoir être inférieur à 1 140 euros ;
- 380 euros par véhicule terrestre à moteur endommagé, quel que soit leur usage. Cependant, pour les véhicules à usage professionnel, sera appliquée la franchise prévue par le contrat, si celle-ci est supérieure à 380 euros.

Un système particulier concerne les dommages imputables aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et/ou à la réhydratation des sols. Le montant de la franchise s'élève à 1 520 euros pour les biens à usage non professionnel et à 3 050 euros minimum pour les biens à usage professionnel.

4.4 La modulation de franchise de la garantie catastrophe naturelle

Selon l'article A125-1 modifié par l'arrêté du ministre de l'économie et des finances du 10 septembre 2003, le montant de la franchise est modulable lorsqu'il s'applique à un bien situé dans une commune non dotée de PPRN en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophe naturelle intervenues pour le même risque au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation :

- première et deuxième constatation : application de la franchise ;
- troisième constatation : doublement de la franchise applicable ;
- quatrième constatation : triplement de la franchise applicable ;
- cinquième constatation et constatations suivantes : quadruplement de la franchise applicable.

Cette modulation de la franchise cesse dès lors qu'un PPRN est prescrit pour le risque faisant l'objet de la constatation de l'état de catastrophe naturelle dans la commune concernée. En l'absence de l'approbation du PPRN dans un délai de 4 ans, la modulation redevient effective.

4.5 Cas particulier des incendies de forêt

La loi du 13 août 2004 pour la modernisation de la sécurité civile a inséré l'article L. 122-8 dans le code des assurances destiné à responsabiliser les assurés exposés aux incendies de forêt. En effet, lorsque les dommages sont la conséquence d'un incendie de forêt, l'assureur peut appliquer une franchise supplémentaire à son assuré s'il est établi que celui-ci n'a pas respecté ses obligations légales de débroussaillage. Le montant de cette franchise supplémentaire ne peut toutefois excéder 5 000 euros.

Cinquième partie

Les responsabilités attachées
au PPRN

Pour assurer une prévention complète et cohérente des risques, le PPRN contient des mesures de natures différentes dont l'exécution met en jeu des acteurs multiples à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration.

1. Les responsabilités de l'État associées au PPRN

Les responsabilités propres au PPRN

La décision de réaliser des PPRN appartient à l'État. Le préfet définit la liste des communes devant être couvertes par un PPRN à partir des éléments de connaissance dont il dispose vis-à-vis des aléas et des enjeux exposés, c'est-à-dire des risques prévisibles.

Le juge administratif apprécie la faute en fonction de la connaissance que pouvait avoir l'administration quant à l'existence des risques naturels. Ainsi, l'administration ne commet pas de faute de nature à engager sa responsabilité en s'étant abstenue de délimiter des zones à risques lorsqu'il est établi qu'elle ne pouvait connaître l'existence de ces risques¹.

L'État ne commet pas de faute en s'abstenant d'élaborer un PPRN relatif aux risques provoqués par des marnières, dès lors que les études effectuées montraient que la réalisation de ces documents n'était pas utile (C.E., 16 juin 2010, M. Jean A.).

L'élaboration du PPRN engage la responsabilité du service instructeur au niveau de la définition du risque prévisible et de la réglementation. Cette responsabilité pourra être recherchée en cas de contestation du contenu du PPRN ou après la survenance d'une catastrophe naturelle. Cela n'exclut cependant pas la mise en cause d'autres acteurs sur d'autres fondements, par exemple sur la base des pouvoirs de police municipale prévus à l'article L. 2212 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'application du PPRN approuvé implique rarement une responsabilité spécifique des services et personnes publiques ou privées qui en sont chargés. Au contraire, elle renvoie à leurs compétences habituelles et au régime de responsabilité de droit commun qui s'y attache.

La responsabilité administrative

En matière de responsabilité administrative, la mise en cause de l'État suppose d'abord que la prévisibilité de la catastrophe soit reconnue par le juge. Elle sera alors essentiellement fondée sur la constatation d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Les éléments pouvant être constitutifs de la faute sont par exemple : l'exploitation insuffisante des connaissances acquises, le retard anormal dans la mise en place du plan, l'absence de certaines mesures de prévention, etc.

Cette voie de recours, généralement employée à des fins d'indemnisation, met en œuvre des solutions classiques du droit administratif. Ces dernières sont développées dans le *Jurisques* qui est un recueil de jurisprudence commentée relative à la prévention des risques naturels publié annuellement par le MEEM/DGPR.

La responsabilité pénale

Le Code pénal met en cause les personnes physiques, même s'il permet aussi de poursuivre les personnes morales autres que l'État.

Les infractions visant les personnes « dépositaires de l'autorité publique » ont été redéfinies par le Code pénal. Ce dernier prévoit que les agents publics peuvent être mis en cause au titre des délits

¹C.E., 25 octobre 1985, M. Poinsignon ; C.E., 13 mars 1989, M. Bousquet ; C.E., 16 juin 1989, Assoc. Le ski alpin Murois.

d'imprudence relatifs aux atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, ainsi qu'à celui de « mise en danger de la personne ».

Le juge pénal est compétent pour instruire et juger les crimes, les délits et les contraventions, même dans le cas où le fait constitutif de l'infraction a été commis par un agent public dans son service. Cependant les conditions d'engagement de la responsabilité pénale demeurent strictes. Le juge recherche s'il y a eu infraction aux lois et règlements. Il vérifie avec précision si l'infraction est effectivement constituée au vu des pièces du dossier d'instruction. De plus, depuis la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudence ou de négligence, il doit tenir compte des conditions dans lesquelles l'agent a exercé ses missions.



Loi n°96-393 du 13 mai 1996 :

art. 3 - (...) Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés (...) pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leur fonction que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

En revanche, l'article 223-1 du Code pénal relatif à la mise en danger d'autrui, a été invoqué vis-à-vis du propriétaire d'un camping inondable devant un tribunal de grande instance. Le jugement a montré l'interprétation restrictive de cet article. En effet, pour que ce délit soit considéré comme constitué, une série de conditions doit être simultanément réunie : « exposition directe (...) à un risque immédiat (...) par une violation manifestement délibérée », etc.

Plus généralement, le recours fréquent à la juridiction pénale est une tendance récente dans un domaine où, jusque-là, les victimes se tournaient uniquement vers la juridiction administrative pour obtenir réparation. Toutefois, les experts voient rarement leur responsabilité engagée devant le juge pénal. Il semble seulement qu'ils soient fréquemment mis en examen pour homicides et blessures involontaires. Il pourrait être reproché à un technicien ou un ingénieur chargé de préparer une décision, de ne pas avoir rempli sa mission d'assistance, de conseil ou de contrôle.

La meilleure « garantie » pour le service instructeur comme pour l'expert technique est donc de vérifier la complétude et le « bon sens » des mesures préconisées en assurant la plus grande transparence du processus de décision, afin de pouvoir, le cas échéant, justifier la place qu'ils y ont tenue et les choix effectués.

2. La mise en œuvre du PPRN et son contrôle

La mise en œuvre du PPRN relève de plusieurs responsables. Dès que le PPRN est approuvé, chacune des mesures est appliquée et contrôlée par les personnes compétentes, selon les procédures de droit commun.

Dispositions applicables aux projets : interdictions et autorisations

Les services chargés de l'urbanisme et de l'application du droit des sols, c'est-à-dire généralement les services de DDT/M ou de collectivités locales, appliquent les mesures qui entrent dans le champ du code de l'urbanisme. Cette tâche est d'autant plus facile si les dispositions du règlement du PPRN sont classées par typologie et les mesures simples à interpréter. C'est pourquoi il est indispensable de prendre en compte ce principe lors de la rédaction du règlement du PPRN.

Les maîtres d'ouvrage, qui s'engagent à respecter les règles de construction lors du dépôt de permis de construire, et les professionnels chargés de réaliser les projets, sont responsables des études ou des dispositions qui relèvent du code de la construction et de l'habitation en application de son article R. 126-1.

Néanmoins, il paraît nécessaire, lors de la délivrance d'une autorisation, que l'autorité compétente en la matière rappelle au maître d'ouvrage, par note distincte, l'existence des dispositions qu'il lui appartient de respecter, et le cas échéant, les moyens de les mettre en œuvre. Il s'agit là d'un souci de bonne administration, mais aussi de l'exercice des compétences de l'État et des maires au titre du droit à l'information des citoyens sur les risques d'après l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

Les maîtres d'ouvrage des travaux, aménagements et exploitations de différentes natures sont responsables de la bonne application des prescriptions et interdictions y afférents.

Toute autorité administrative qui délivre une autorisation doit tenir compte des règles définies par le PPRN. En conséquence, le service qui a réalisé le PPRN s'attachera à identifier les procédures administratives pouvant être concernées et à diffuser le dossier approuvé auprès des autorités compétentes pour l'instruction de ces procédures.

Mesures de prévention, de protection et de sauvegarde et mesures sur l'existant

La mise en œuvre des mesures définies ou rendues obligatoires par le PPRN est de la responsabilité du maître d'ouvrage compétent ou ès qualités, collectivité locale, particulier ou groupement de particuliers. Cependant, il est opportun que les services de l'État chargés de la réalisation du PPRN appuient ces maîtres d'ouvrage par :

- des actions d'information, d'incitation, de facilitation, voire d'animation ;
- une aide juridique, un soutien technique ou la recherche de financements.

Le contrôle des projets

a - Le contrôle des dispositions d'urbanisme

Le constat des infractions aux règles d'urbanisme peut notamment être effectué à l'occasion du contrôle de conformité des constructions autorisées prévu par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

Cet article prévoit que le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication des documents peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans.

La mise en œuvre effective des dispositions d'urbanisme peut être contrôlée à travers deux démarches :

- la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT). Depuis octobre 2007, la responsabilité de cette conformité est transférée sur le demandeur qui est dans l'obligation de déposer une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux à la fin des travaux (cf articles R. 462-1 à R. 462-9 du code de l'urbanisme pour les modalités pratiques de ces nouvelles dispositions) ;

- la procédure de récolement. Elle intervient lorsque la construction est réalisée, dans les cinq mois suivant la réception de la DAACT. Elle est obligatoire lorsqu'il s'agit de travaux réalisés dans un secteur couvert par un PPRN (article R. 462-7 du code de l'urbanisme). Toutefois, le récolement n'est pas obligatoire lorsque le plan de prévention des risques naturels n'impose pas d'autre règle que le respect de normes paracycloniques ou parasismiques ou l'obligation de réaliser une étude préalable permettant de déterminer l'aptitude du terrain à recevoir la construction compte tenu de la destination de celle-ci. Le récolement permet au service instructeur de s'assurer que l'implantation des constructions, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ont été réalisés conformément au permis de construire.

La réforme de 2007 a également introduit l'article R. 462-10 du code de l'urbanisme donnant la possibilité au pétitionnaire ou à ses ayants droits d'obtenir du préfet l'attestation certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée par l'autorité compétente en cas de silence ou de rejet de la requête par celle-ci.

Le préfet peut donc être sollicité par le demandeur si l'autorité compétente :

- ne rend aucune décision dans les cinq mois (récolement obligatoire) après réception de la DAACT ;
- ne délivre pas l'attestation de non-contestation (différente de la DAACT) à la demande du pétitionnaire (délai de 15 jours, pour le maire, après requête).

Pour la réponse du préfet, il n'existe pas de mention de délai.

b - Le contrôle des dispositions constructives

Les conditions de construction (matériaux, fondations, structure, etc) relèvent d'une part des « règles particulières de construction » mentionnées à l'article R. 126-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et, d'autre part des règles de construction parasismique en vigueur. Comme les règles générales de construction, elles sont mises en œuvre sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage, qui s'y engagent lors du dépôt d'une demande de permis de construire, et des professionnels chargés de réaliser les projets.

Le contrôle technique des constructions, prévu par les articles L. 111-23 et suivants du CCH, n'est pas spécifique au régime sismique. Il est obligatoire pour certains bâtiments, tel que le prévoit l'article R. 111-38 du CCH.

3. Les sanctions attachées au non-respect du PPRN

Les sanctions administratives

L'article L. 562-1-III du code de l'environnement dispose que « la réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur ».

L'exécution d'office est une sanction lourde très peu utilisée, mais justifiée par la nature et l'intensité du risque qui ont conduit à rendre les mesures obligatoires. En conséquence, elle doit être menée à son terme.

L'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013), portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, a créé un régime commun de sanctions pour les différentes polices administratives du code de l'environnement.

a - le champ d'application de l'ordonnance n°2013-34 du 11 janvier 2012

Le principe

Il résulte de l'article L. 170-1 modifié du code de l'environnement, que :

« Le présent titre (titre VII) définit les conditions dans lesquelles s'exercent les contrôles des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par le présent code ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement ou d'infraction aux prescriptions prévues par le présent code.

Les dispositions particulières relatives aux contrôles et aux sanctions figurant dans les autres titres du présent livre et dans les autres livres du présent code dérogent à ces dispositions communes ou les complètent ».

Son champ d'application est donc particulièrement large et recouvre tous les livres du code de l'environnement, y compris le livre V consacré à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances.

L'application des dispositions de cette ordonnance aux PPRN

L'article L. 562-1-II du code de l'environnement prévoit quatre catégories de mesures susceptibles d'être prescrites par un PPRN.

L'application des dispositions de l'ordonnance du 11 janvier 2012 ne pose pas de difficultés dans les zones directement exposées aux risques (article L. 562-1-II-1°), ni dans les zones non directement exposées aux risques (article L. 562-1-II-2°).

L'article L. 562-1-III du code de l'environnement quant à lui reste applicable.

Ces dispositions prévoyant un régime particulier de mise en demeure ne doivent pas être considérées comme dérogeant à l'ordonnance du 11 janvier 2012, conformément aux dispositions de l'article L. 170-1 alinéa 2 précité, mais comme complétant le régime de droit commun de la police administrative de l'environnement. En effet, l'article L. 562-1-III du code de l'environnement est particulièrement restrictif, puisqu'il ne prévoit pour le préfet qu'une possibilité de mise en demeure, qui se retrouve elle-même au sein de l'ordonnance, sous la forme d'une obligation (article L. 171-8 du code de l'environnement). Ces dispositions ne sauraient dès lors être interprétées comme dérogeant aux dispositions de l'ordonnance qui prévoit un éventail de sanctions bien plus large. L'application de l'ordonnance du 11 janvier 2012 n'est donc pas exclue en matière de contrôle du respect des prescriptions contenues dans les PPRN, quelle que soit la catégorie de mesure visée.

b - les agents chargés du contrôle

Il s'agit des inspecteurs de l'environnement ayant reçu des attributions relatives à l'eau et à la nature.

En effet, le nouvel article L. 172-1-II du code de l'environnement précise que « pour exercer les missions prévues au I, les inspecteurs de l'environnement reçoivent des attributions réparties en deux catégories : 1° les attributions relatives à l'eau et à la nature qui leur donnent compétence pour

rechercher et constater les infractions prévues par les titres II, VI et VII du présent livre, les chapitres I à VII du titre I du livre II, le livre III, le livre IV et les titres VI et VIII du livre V du présent code et les textes pris pour leur application ainsi que sur les infractions prévues par le code pénal en matière d'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets... », le titre VI du livre V étant consacré aux risques naturels et comprenant l'ensemble des articles relatifs aux PPRN.

c - les moyens d'actions

L'article L. 171-8 du code de l'environnement précise toutes les mesures nouvelles applicables pour sanctionner le non-respect des prescriptions d'un PPRN :

« I.-Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées (celles-ci ressortent de la lettre de l'article L. 562-5 du code de l'environnement), en cas d'inobservation des prescriptions applicables en vertu du présent code aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositifs et activités, l'autorité administrative compétente met en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. En cas d'urgence, elle fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement.

II.-Lorsque la mise en demeure désigne des travaux ou opérations à réaliser et qu'à l'expiration du délai imparti l'intéressé n'a pas obtempéré à cette injonction, l'autorité administrative compétente peut :

1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public avant une date qu'elle détermine une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser. La somme consignée est restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux ou opérations.

Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure d'avis à tiers détenteur prévue par l'article L. 263 du livre des procédures fiscales.

L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ;

2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ; les sommes consignées en application du 1° sont utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ;

3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations ou l'exercice des activités jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure ;

4° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 euros et une astreinte journalière au plus égale à 1 500 euros applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure. Les dispositions des deuxième et troisième alinéas du 1° s'appliquent à l'astreinte. Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement.

L'amende ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements.

Les mesures prévues aux 1°, 2°, 3° et 4° ci-dessus sont prises après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé ».

Les sanctions pénales

L'article L. 562-5-I du code de l'environnement envisage deux types de situations susceptibles d'entraîner les sanctions pénales prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme :

- le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un PPRN approuvé ;
- le fait de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par le PPRN.

Les sanctions pénales au fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un PPRN approuvé sont applicables, qu'il s'agisse d'un PPRN approuvé conformément à l'article L. 562-4 du code de l'environnement ou d'un PPRN appliqué par anticipation, tel que prévu par l'article L. 562-2 du code de l'environnement.

Le régime de ces infractions relève très largement des dispositions du code de l'urbanisme. En effet, il résulte de l'article L. 562-5-II du code de l'environnement que les dispositions des articles L. 461-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9, L. 480-12 et L. 480-14 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au I de l'article L. 562-5, sous la seule réserve des conditions suivantes :

- les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ;
- pour l'application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;
- le droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente ;
- le tribunal de grande instance peut également être saisi en application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme par le préfet.

Selon l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, les infractions aux dispositions des titres I, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.

Selon l'article R. 480-3 du code de l'urbanisme, les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés par le ministre chargé de l'urbanisme ou par les maires pour constater les infractions aux dispositions visées aux titres 1^{er}, II, III, IV et VI du livre IV du présent code sont assermentés et exercent leurs fonctions dans les conditions fixées aux articles R. 160-1 à R. 160-3.

Quant à l'article R. 480-4 du code de l'urbanisme, il prévoit que l'autorité administrative habilitée à exercer les attributions qui sont définies aux articles L. 480-2 (alinéas 1 et 4), L. 480-5, L. 480-6 (alinéa 3) et L. 480-9 (alinéa 1 et 2), est le préfet.

Le préfet peut déléguer, en ce qui concerne les matières relevant de leur compétence, l'exercice des attributions mentionnées à l'alinéa ci-dessus aux chefs des services départementaux des administrations civiles de l'État ou à leurs subordonnés ainsi qu'aux agents relevant du ministère de la culture et de l'environnement.

Selon l'article R. 562-11 du code de l'environnement, les agents mentionnés au 1° du II de l'article L. 562-5 sont commissionnés et assermentés dans les conditions fixées par les articles R. 216-1 à R. 216-6.

Il résulte de l'article R. 216-1 du code de l'environnement que les agents mentionnés aux 1° et 9° du I de l'article L. 216-3 ainsi que les agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage mentionnés au 5° du I du même article sont commissionnés, après avis du directeur régional de l'environnement (qui est désormais le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement), en fonction des compétences administratives exercées dans les domaines mentionnés à l'article L. 211-1 :

- par le préfet sous l'autorité duquel s'exercent leurs compétences administratives lorsqu'il s'agit d'agents en fonctions dans les services de l'État ;
- par le préfet de leur résidence administrative dans les autres cas.

L'infraction peut être constatée par un agent de la DDT/M, un agent de la police ou de la gendarmerie nationale, le maire officier de police judiciaire, mais également l'huissier officier ministériel.

Les agents de l'État et des collectivités publiques régulièrement assermentés ont compétence pour constater les infractions commises pour non-respect des règles édictées en matière de permis de construire et d'utilisation des sols.

Ils ne peuvent exercer leurs attributions de police judiciaire que dans les conditions et limites fixées par les lois spéciales régissant ces attributions. Ils ne peuvent donc dresser procès-verbal que s'ils sont commissionnés à cet effet et assermentés.

Le procès-verbal est transmis sans délai au ministère public. La commune peut exercer les droits reconnus à la partie civile s'agissant des faits commis sur son territoire, ainsi qu'une association agréée de protection de l'environnement pour les faits portant un préjudice direct ou indirect à ses intérêts collectifs.

Dès que le procès-verbal est dressé, le maire ou par substitution en cas de carence le préfet peut, si le tribunal ne s'est pas encore prononcé, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux (article L. 480-2 du code de l'urbanisme). De plus, le maire peut prendre toutes les mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son arrêté en procédant notamment à la saisie des matériaux ou du matériel de chantier.

Les sanctions en cas de non conformité des constructions

L'amende susceptible d'être prononcée en cas d'infraction est comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder :

- une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable dans le cas de construction d'une surface de plancher ;
- un montant de 300 000 euros dans les autres cas.

En outre, en cas de récidive, la peine d'amende peut être complétée par un emprisonnement de six mois.

Selon l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, la commune ou l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation (ou en méconnaissance de cette autorisation) dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles.

Quant à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, il précise que « lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :

1° le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :

i) les zones qui figurent dans les plans de prévention des risques technologiques mentionnées au 1° de l'article L. 516-16 dudit code, celles qui figurent dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du même code ainsi que celles qui figurent dans les plans de prévention des risques miniers prévus à l'article L. 174-5 du code minier, lorsque le droit de réaliser des aménagements, des ouvrages ou des constructions nouvelles et d'étendre les constructions existantes y est limité ou supprimé ».

Les sanctions en cas de non respect de l'obligation de débroussailler imposée par un PPRN

Un régime spécifique de sanctions existe en cas de non-respect de l'obligation de débroussailler imposée par un PPRN. En effet, selon l'article L. 322-9-2 du code forestier, le maire ou le préfet peut mettre en demeure les propriétaires d'exécuter ces travaux de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé dans un délai déterminé. A l'expiration de ce délai, les propriétaires qui n'ont pas procédé aux travaux prescrits sont passibles d'une amende qui ne peut excéder 30 euros par mètre carré soumis à l'obligation de débroussaillage.

Enfin, la violation délibérée des prescriptions d'un PPRN est susceptible d'engager la responsabilité du contrevenant pour mise en danger délibérée de la personne d'autrui ou, selon les conséquences dommageables, pour homicide ou blessures involontaires.

Annexes

1. Terminologie

Aléa : Phénomène naturel (inondation, mouvement de terrain, séisme, avalanche, incendies de forêts...) d'occurrence et d'intensité données.

Cette définition élargit la notion initiale la plus appropriée " probabilité d'occurrence d'un phénomène naturel ", qui avait été retenue en 1984 par la délégation aux risques majeurs (DRM) à partir du concept anglo-saxon de " natural hazard " pour l'appliquer aux PER. L'aléa devait ainsi être hiérarchisé et cartographié en plusieurs niveaux, en croisant l'intensité des phénomènes avec leurs probabilités d'occurrence. Cela reste vrai pour les PPRN inondation qui devront indiquer des hauteurs de submersion et des vitesses d'écoulement pour une période de retour au moins centennale. D'autres phénomènes, par contre, sont moins facilement ou non probabilisables (bien que cela dépende aussi de l'échelle de temps à laquelle on se réfère). En ce qui concerne les mouvements de terrain, par exemple, la probabilité d'occurrence paraît souvent difficile à estimer. On recourra alors à une approche qui s'appuiera sur l'évaluation de la prédisposition du site au type de phénomène concerné. Pour l'érosion littorale, on cherchera plutôt à évaluer la position du trait de côte à une échéance choisie, en général cent ans.

Aléa de référence : Phénomène naturel d'occurrence et d'intensité données servant de référence pour définir la réglementation du PPRN.

Exemple :

- inondation : la crue de référence est la plus forte crue connue, et dans le cas où celle-ci serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière ;
- incendies de forêt : la détermination d'un aléa de référence est complexe du fait des événements historiques bien souvent récents et non exhaustifs, de la très forte variabilité spatiale des incendies et de l'évolution des territoires. Aussi l'évaluation des aléas doit-elle être conduite à partir des conditions de référence. L'analyse de ces dernières se fonde d'une part sur l'étude des incendies passés, d'autre part sur l'étude des paramètres physiques et météorologiques conditionnant la propagation des incendies (direction et vitesse du vent, teneur en eau de la végétation, hygrométrie, etc.).

Aléa exceptionnel : Il correspond à un événement extrême.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation, il s'agit d'un événement, dont la période de retour est d'au moins mille ans et qui met en défaut les protections existantes. La prise en compte de cet événement d'occurrence très faible vise la limitation des dommages irréversibles (qui pourraient par exemple être causés à l'environnement ou à un patrimoine culturel) et la préparation à la gestion de crise (notamment via les plans communaux de sauvegarde), ceci afin, le cas échéant, de réduire le délai de retour à la normale du territoire en cas de survenance de ce type d'événement qui, quoique peu probable, n'est pas impossible.

Pour les avalanches, ce niveau d'aléa correspond à une occurrence pluri-centennale. Cet aléa exceptionnel est très rare, mais d'étendue plus vaste et d'intensité plus forte que l'aléa de référence centennale. Il est utilisé pour définir les mesures à prendre pour assurer la seule sécurité des personnes sur un territoire plus large.

Bassin de risque : Entité géographique homogène soumise à un même phénomène naturel.

Il s'agit par exemple d'un bassin versant hydrologique, d'un tronçon homogène d'un cours d'eau, d'un versant présentant un ensemble de critères caractérisant son instabilité (nature géologique, valeur de la pente, circulation d'eau etc.), d'un massif boisé bien délimité ou encore d'une zone de forte déclivité propice aux avalanches. Cette échelle de référence est fondamentale car elle permet

d'étudier les phénomènes dans leur globalité et dans leur réalité physique, en pouvant comprendre plusieurs entités administratives. Elle facilite également le dialogue avec les élus et la population qui comprennent mieux le fonctionnement du milieu et la nécessité d'une gestion intercommunale des risques.

Catastrophe naturelle : Phénomène ou conjonction de phénomènes dont les effets sont particulièrement dommageables.

Le niveau de dommages retenu pour définir l'état de catastrophe diffère au plan international selon les instances. En France, il n'est pas fixé. Cette définition est différente de celle de l'article 1^{er} de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, qui indique : " Sont considérés comme effets des catastrophes naturelles [...] les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. " La catastrophe est ainsi indépendante du niveau des dommages causés. La notion " d'intensité anormale " et le caractère " naturel " d'un phénomène relèvent d'une décision interministérielle qui déclare " l'état de catastrophe naturelle ".

Centre urbain : ensemble qui se caractérise notamment par son histoire, une occupation du sol importante, une continuité du bâti et par la mixité des usages entre logements, commerces et services.

C'est la définition retenue par la circulaire interministérielle du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables.

Danger : état qui correspond aux préjudices potentiels d'un phénomène naturel sur les personnes.

Contrairement au risque, le danger existe indépendamment de la présence humaine. Le danger de noyade, par exemple, est inhérent aux inondations et aux raz de marée, celui d'ensevelissement aux avalanches, et celui d'écrasement à une chute de blocs ou à un éboulement. Son niveau est fonction de la probabilité d'occurrence de ce phénomène et de sa gravité.

Désordres : expression des effets directs et indirects d'un phénomène naturel sur l'intégrité et le fonctionnement des milieux.

Ils sont caractérisés par différents indicateurs :

- physiques : désordres hydrauliques (érosion de berges), géologiques etc. ;
- socio-économiques : dysfonctionnements liés aux atteintes des services publics (eau potable, électricité, gaz, hôpitaux, etc.) ;
- humains : population isolée...

Dommages : Conséquences économiques défavorables d'un phénomène naturel sur les biens, les activités et les personnes. Sauf pour les vies humaines, ils sont généralement exprimés sous une forme quantitative et monétaire.

Les dommages tangibles peuvent être partagés en deux catégories :

- les dommages directs, qui désignent une destruction matérielle, partielle ou totale, due à l'impact physique d'un phénomène naturel,
- les dommages indirects, qui sont les effets induits par certains phénomènes directs ou par la manifestation d'un phénomène naturel sur les activités ou les échanges : interruption des activités, coupure des communications, coûts des secours et des interventions d'urgence, etc. Le Flood Hazard Research Centre distingue également, pour les inondations, les dommages intangibles, c'est-à-dire non quantifiables, comme la destruction d'œuvres d'art, les effets sur la santé ou tout simplement la valeur sentimentale attachée à certains objets.

Endommagement : Mesure d'un dommage sur un bien ou une activité.

Cette mesure s'exprime sous la forme d'un coefficient ou d'un coût monétaire.

Enjeux : Personnes, biens, activités, moyens, infrastructures, patrimoine...susceptibles d'être affectés par un phénomène naturel.

Les enjeux s'apprécient aussi bien pour le présent que pour le futur. Les biens et les activités peuvent être évalués monétairement, les personnes exposées dénombrées, sans préjuger toutefois de leur capacité à résister à la manifestation du phénomène pour l'aléa retenu. Dans le cadre des PPRN, l'appréciation des enjeux restera qualitative.

Gravité : Capacité plus ou moins grande d'un phénomène à provoquer des victimes et des dommages.

Impact : Terme qui regroupe généralement l'ensemble des effets d'un phénomène (préjudices, désordres, dommages).

Intensité du phénomène : Expression d'un phénomène, évaluée ou mesurée par ses paramètres physiques.

Pour les inondations, l'intensité est représentée par la hauteur d'eau, la vitesse d'écoulement, la durée de submersion et le transport solide. Ce dernier est important dans l'étude des crues torrentielles et déterminant pour les laves torrentielles. Dans le cas des chutes de blocs, il s'agira plutôt du volume ou de la masse des blocs, de la trajectoire, de l'énergie potentielle ou cinétique, etc.

Phénomène naturel : Manifestation, spontanée ou non, d'un agent naturel.

Une crue est liée à l'agent naturel pluie, une avalanche à la neige, un glissement de terrain à la nature des roches, à la pente et à l'eau.

Préjudice : Conséquence néfaste, physique ou morale, d'un phénomène naturel sur les personnes.

Le préjudice peut désigner des effets sur la santé, notamment le stress, des blessures ou le décès. Il peut donner lieu à une évaluation monétaire dans la perspective d'une indemnisation.

Prévention : Ensemble des dispositions visant soit à supprimer ou à réduire la probabilité d'occurrence du phénomène dangereux, en agissant donc sur l'aléa à la source, soit à agir sur les enjeux directement (réduction de la vulnérabilité) : connaissance des aléas, réglementation de l'occupation des sols, mesures actives et passives de protection, information préventive, prévision, alerte, préparation des plan de secours....

Pour certains phénomènes, la prévention peut permettre d'annuler le risque (comblement d'une cavité souterraine).

Prévision : Estimation de la date de survenance et des caractéristiques (intensité, localisation) d'un phénomène naturel.

L'échelle de temps et l'efficacité de la prévision varient selon les phénomènes. On distingue généralement la prévision à long terme : plusieurs dizaines d'années, à moyen terme : de quelques jours à quelques années et à court terme, ou prédiction : de quelques heures à quelques jours. Pour les mouvements de terrain, la prévision à court terme n'est pas possible au-delà de quelques semaines, mais la prédiction devient fiable grâce à l'instrumentation et à la surveillance. A l'inverse, la prédiction simultanée de la date, de la localisation de l'épicentre et de l'intensité des séismes est impossible dans l'état actuel des connaissances.

Protection : Ensemble des dispositions visant à limiter l'étendue ou la gravité des conséquences d'un phénomène dangereux, sans en modifier la probabilité d'occurrence, ni agir sur les enjeux, donc en isolant les enjeux de l'aléa.

Risque majeur : Risque lié à un aléa d'origine naturelle ou anthropique dont les effets prévisibles mettent en jeu un grand nombre de personnes, des dommages importants et dépassent les capacités de réaction des instances directement concernées.

Risque naturel : Pertes probables en vies humaines, en biens et en activités consécutives à la survenance d'un aléa naturel.

Ce risque croît d'autant plus que l'aléa est élevé et que la densité de population et le potentiel économique exposés augmentent. Il est fonction de l'aléa, des enjeux et de la vulnérabilité. En l'absence des constructions et des hommes, il est nul.

Risque naturel prévisible : Risque susceptible de survenir à l'échelle de temps d'une vie humaine.

La difficulté consiste à déterminer des seuils de temps admissibles. Il faut cependant distinguer les risques d'origine météorique (inondations, avalanches, cyclones) et géologique (mouvements de terrain), etc. qui peuvent se produire à l'échéance de quelques années à quelques dizaines d'années, des risques tectoniques (séismes et volcans) dont les manifestations destructrices peuvent être espacées de plusieurs dizaines à plusieurs centaines d'années. Un risque naturel rare ne peut être raisonnablement étudié, mais il ne peut être écarté s'il s'est déjà manifesté. Si les inondations reviennent fréquemment et qu'il n'est pas exceptionnel de subir plusieurs crues consécutives qualifiées de centennales, le volcan Pinatubo, en Indonésie, s'est réveillé au mois de juin 1991, après six cent ans de sommeil. En France métropolitaine, un séisme d'intensité X est jugé trop improbable pour être pris en compte.

Ruissellement : Une inondation par ruissellement pluvial est provoquée par les seules précipitations tombant sur l'agglomération, et (ou) sur des bassins périphériques naturels ou ruraux de faible taille, dont les ruissellements empruntent un réseau hydrographique naturel (ou artificiel) à débit non permanent, ou à débit permanent très faible, et sont ensuite évacués par le système d'assainissement de l'agglomération ou par la voirie. Il ne s'agit donc pas d'inondation due au débordement d'un cours d'eau permanent, traversant l'agglomération, et dans lequel se rejettent les réseaux pluviaux.

Vulnérabilité : Au sens le plus large, exprime le niveau de conséquences prévisibles d'un phénomène naturel sur les enjeux.

On peut distinguer la vulnérabilité économique et la vulnérabilité humaine. La première traduit généralement le degré de perte ou d'endommagement des biens et des activités exposés à l'occurrence d'un phénomène naturel d'une intensité donnée. Cette vulnérabilité est nulle, par exemple, pour les constructions soumises à un séisme d'intensité MSK inférieure à VI et proche de 100 % pour les bâtiments non parasismiques exposés à un séisme d'intensité XI ou XII. Elle désigne aussi quelquefois la valeur de l'endommagement. La vulnérabilité humaine évalue d'abord les préjudices potentiels aux personnes, dans leur intégrité physique et morale. Elle s'élargit également à d'autres composantes de la société (sociales, psychologiques, culturelles, etc.) et tente de mesurer sa capacité de réponse à des crises.

2. La cartographie

La cartographie est une activité scientifique qui résulte d'une démarche dynamique d'analyse, d'abstraction, de conceptualisation et de synthèse. Elle n'est donc pas un simple exercice d'illustration, mais un outil à part entière qui est omniprésent d'amont en aval d'une étude. L'objet cartographique est à la fois une source d'informations, un support de la transcription des données nouvelles et un outil d'aide à la décision, de concertation et de communication. Le plus grand soin doit donc être attaché à sa mise en forme et sa présentation, en veillant particulièrement à la lisibilité, pour les élus et la population d'une part, et pour les services gestionnaires de l'urbanisme d'autre part. Les différentes phases qui participent à la mise en œuvre de la cartographie sont présentées ci-après.

Conception préalable

Plusieurs points doivent être examinés pour établir une cartographie, avant même de la réaliser :

- définir l'objectif : informer sur les phénomènes naturels, représenter les aléas ou les enjeux, établir une carte réglementaire ;
- recenser et hiérarchiser les données (recueil et traitement de l'information) ;
- déterminer l'échelle et le fond de plan ;
- prendre en compte les contraintes techniques : format, noir et blanc, couleurs, nombre d'exemplaires, moyens de reproduction, etc. ;
- analyser les données en termes de représentation cartographique : type de données (quantitatives, qualitatives), mode d'implantation (ponctuel, linéaire, zonal).

La structuration des données

La cartographie est généralement réalisée à partir de données structurées au sein de systèmes d'information géographique (SIG), dont l'utilisation facilite leur recueil, leur traitement, leur représentation et les exploitations ultérieures. Ces données doivent répondre à des contraintes de transparence et de partage. La directive européenne « INSPIRE » 2007/2/CE du 14 mars 2007, transposée en droit français dans le code de l'environnement (articles L. 127-1 à L. 127-10) s'applique en effet au domaine des risques naturels : elle impose notamment de créer des métadonnées (description des données), de rendre les données consultables et de permettre leur échange entre les autorités publiques intervenant dans le domaine de l'environnement.

Afin de respecter ces contraintes, d'homogénéiser les pratiques et d'aider les services, le standard COVADIS (CNIG) propose des spécifications techniques et organisationnelles de structuration et de stockage au format numérique des données géographiques des PPRN.

Le choix de l'échelle

Il est indispensable de bien distinguer la précision d'une étude (et donc de positionnement des données) et l'échelle de représentation cartographique.

La question de la précision de l'étude est étroitement liée aux objectifs du PPRN (définis par l'article L. 562-1-II du code de l'environnement) et aux types de phénomènes à étudier, aux techniques existantes de modélisation, aux incertitudes, aux hypothèses, à la densité des enjeux concernés ... Il va de soi que l'échelle de représentation cartographique doit être adaptée à la précision des éléments représentés et ne pas conduire le lecteur à penser que le document est plus précis qu'il n'est. De manière générale, il est recommandé pour les cartes d'aléa et d'enjeux de les élaborer au 1/10 000 et d'avoir recours au 1/5 000 uniquement pour certains phénomènes tels que les carrières souter-

raines et pour les zones densément peuplées, c'est-à-dire les zones comportant au moins 2 000 habitants (conformément aux définitions de l'INSEE). Quant au plan de zonage réglementaire, c'est un document opposable qui doit être facile à appliquer dans le droit des sols. Il doit donc être suffisamment précis et lisible pour permettre, dans un autre cadre, l'instruction des demandes d'urbanisme. L'échelle de représentation privilégiée pour le plan de zonage réglementaire sera le 1/5 000.

Le fond de plan

Les données sont localisées sur un référentiel et représentées sur un fond de plan. Un référentiel est une base de données géographiques, ou un fond raster (qui peut lui-même être utilisé comme fond de plan) qui va servir de socle à la localisation. Il est important de veiller à la cohérence des référentiels de localisation et de représentation. Par exemple, si on localise une donnée sur la BD ORTHO® et si on la représente sur un cadastre numérique, il faudra veiller à ce que les limites des deux fonds soient cohérentes.

Le fond de plan est un support et non une carte à part entière. Il ne sert, dans la cartographie des risques, qu'à identifier l'espace et localiser les informations thématiques, qu'elles soient d'ordre informatif (cartes des phénomènes naturels), technique (carte des aléas et carte des enjeux), ou réglementaire (zonage du PPRN). Son choix est conditionné par celui de l'échelle, car il doit permettre un bon repérage des limites à l'échelle choisie. Le changement d'échelle d'un fond de plan donné est cependant possible afin d'améliorer la lisibilité, mais il devra se situer dans une plage propre à chaque fond de plan. La figure 11 présente une liste des fonds de plan généralement disponibles ainsi que leur plage d'utilisation conseillée.

Il convient également de mentionner la cartographie par Lidar (Light Detection and Ranging) qui est une technique d'acquisition aéroportée de données altimétriques de la surface terrestre. Couplée à un système de géo-référencement spatial (GPS), elle se base sur la mesure de l'intervalle de temps entre l'émission du faisceau laser et la détection du signal réfléchi.

À 1 000 m au-dessus du sol, le Lidar embarqué dans l'avion émet un faisceau laser à très haute fréquence (100 kHz et plus), dévié par un miroir oscillant afin de couvrir des bandes de terrain en recouvrement de 50 % de 800 m de largeur. Le Lidar mesure le temps de retour et l'intensité du signal réfléchi par les éléments du terrain rencontrés. L'avion parcourt ainsi autant d'axes de vol que nécessaire pour couvrir l'ensemble de la zone à lever. À l'issue du levé, les mesures temporelles sont converties en coordonnées (x, y, z) pour chaque bande, puis les bandes sont recalées géométriquement les unes par rapport aux autres. On obtient le nuage de points brut avec une densité de deux impulsions/m². À l'arrivée, les nuages de points produits et segmentés par dalles d'un kilomètre carré matérialisent le sol et le sursol (bâti, végétation...). Il s'agit ensuite de générer des nuages de points qui ne retiennent que le sol.

Les bassins des fleuves et des rivières comme les littoraux sont des zones à enjeux qui demandent à être modélisées avec une grande précision. Avec le Lidar, un MNT avec un pas d'un mètre (écart entre chaque point) d'une précision altimétrique de 20 centimètres est produit. Grâce à sa détection à haute fréquence, cette technologie présente en outre l'avantage de couvrir rapidement de grandes surfaces. C'est un apport particulièrement précieux pour les zones côtières où les créneaux d'intervention sont réduits.

En 2010, la DGPR a signé une convention avec l'IGN en vue d'accélérer la constitution de modèles numériques de terrain (MNT) des zones inondables françaises grâce à l'utilisation des acquisitions Lidar. Ces données ont alimenté la composante altimétrique du Référentiel à grande échelle de l'IGN (RGE ALTI®).

Figure 11. **Fonds de plan disponibles et leur plage d'utilisation conseillée**

Fond de plan	Description	Plage d'utilisation (échelle optimale)	Particularités / conseils d'utilisation
SCAN 25 ®	Image numérique continue sur tout le territoire français des cartes IGN au 1 : 25 000. Ces cartes sont reconnues pour leur richesse topographique et leur représentation claire du terrain. Elles constituent un fond de référence privilégié pour visualiser et localiser facilement les données.	1/10 000 au 1/50 000 (1/25 000)	Ce fond est bien connu du grand public, et adapté à des représentations pour des espaces peu urbanisés ou avec des enjeux faibles. Il présente en revanche, pour la gestion de l'application du droit des sols, des difficultés dans les secteurs urbanisés, ou lorsque les parcelles ne disposent pas de limites naturelles.
BD ORTHO ®	Il s'agit d'une collection de mosaïques numériques de photographies aériennes rectifiées, qui a valeur de plan et sur laquelle il est par conséquent possible d'effectuer des mesures. Elle constitue la composante orthophotographique du RGE ® ¹ .	1/2 000 au 1/10 000 (1/5 000)	Le fond a l'avantage de livrer une information plus accessible au public, peu familiarisé avec la lecture des cartes, mais ne comporte pas les limites parcellaires. Elle pourra donc être difficile à utiliser par les services de l'urbanisme au moment de l'instruction des demandes d'urbanisme.
BD Parcellaire ®	Il s'agit de la composante du RGE ® contenant les informations relatives au parcellaire cadastral, sous forme d'images (couverture nationale) ou de vecteurs (partiel).	1/2 000 au 1/10 000 ²	Le fond parcellaire image a l'avantage d'être disponible sur la quasi-totalité du territoire national (exceptions : Mayotte, St-Pierre et Miquelon, la Guyane, et quelques îles sans cadastre). Il est adapté à l'utilisation pour le droit des sols.
BD Topo ®	Description vectorielle 3D (structurée en objets) des éléments du territoire et de ses infrastructures. Elle permet de couvrir de manière cohérente l'ensemble des entités géographiques et administratives du territoire national. La BD TOPO ® sert de référence pour la localisation de l'information thématique relative aux problématiques d'aménagement, d'environnement ou d'urbanisme. Il s'agit de la composante topographique du RGE ®	1/5 000 au 1/50 000	La BD Topo ® est une base de données composée d'objets surfaciques, linéaires et ponctuels ; elle n'est pas intrinsèquement un fond de plan mais peut permettre d'en créer un. Elle peut s'avérer particulièrement utile pour l'étude et la cartographie des enjeux.

¹ Référentiel à Grande Échelle : référentiel géographique national de précision métrique, contenant quatre composantes : orthophotographique (BD Ortho ®), topographique (BD Topo ®), Parcellaire (BD Parcellaire ®), Adresse

² Indicatif car la précision dépend de la qualité des plans cadastraux d'origine dont l'échelle varie du 1/250 au 1/15000

Ce partenariat s'inscrit notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. Il contribue également à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels.

En complément de ces produits disponibles sur tout le territoire, il faut signaler également la présence dans les communes des plans cadastraux informatisés (PCI) répondant à des normes établies par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Ces plans sont disponibles sous forme raster ou sous forme vecteur.

En outre, des fonds de plan au 1/5 000 existent fréquemment ; on distingue les réalisations sectorielles et les réalisations locales.

Les réalisations sectorielles correspondent à des opérations cohérentes couvrant des espaces supra communaux (communauté d'agglomération, département, région). Les plus connues sont en Ile-de-France : le plan d'ensemble de la région (PERDIF) et le mode d'occupation des sols (MOS) de l'IAURIF. Mais des agglomérations ont également entrepris la confection de plans numériques topo parcellaire (Marseille, Toulouse, Dijon, etc.).

Les réalisations locales sont des plans établis sur une commune ou une partie de commune. De nombreux organismes en produisent, soit pour leurs propres besoins, soit en tant que prestataires de services. Ces documents retranscrivent des renseignements planimétriques, toponymiques, orographiques, ainsi que quelques éléments d'utilisation du sol (bois, vergers, jardins, etc.). Issus de levés terrestres, pour les plus anciens, ou photogrammétriques, ils sont aujourd'hui numériques.

La transcription graphique

Elle permet de localiser les informations et de les rendre facilement identifiables, de communiquer un message thématique à des non spécialistes et de le rendre compréhensible à tous. Ainsi, les documents doivent-ils être clairs et lisibles, ce qui suppose de sélectionner rigoureusement les données à reporter (il est toujours tentant de vouloir en conserver un maximum, ce qui est en fait préjudiciable), de sortir du langage ésotérique des techniciens et de recourir à des modes de représentations pertinents.

Aux règles habituelles de sémiologie graphique, qui doivent être connues et respectées, s'ajoute la dimension particulière du choix des couleurs. Elle revêt ici une importance à ne pas négliger dans la mesure où elle peut induire des perceptions subjectives susceptibles de nuire à l'ensemble des débats (à titre d'exemple, il est fortement déconseillé d'utiliser le rouge pour représenter des aléas, cette couleur étant associée à la notion d'interdiction). Sur cette question, on se reportera à chaque paragraphe spécifique concernant la cartographie.

Afin d'améliorer la qualité de lecture des cartes, il est recommandé de réduire la densité graphique des fonds de plan utilisés, par exemple en appliquant un affichage monochrome et en diminuant le niveau d'opacité.

La mise en page

Elle permet de structurer la surface disponible et d'organiser l'information cartographique. Dans un souci d'esthétique, les informations (titre, légende, échelle) seront disposées en opposition, selon une diagonale. Elles seront de plus éloignées au maximum de l'image afin de rendre leur lecture la plus indépendante possible.

La reproduction des cartes

Il est impératif de prendre en compte tous les aspects techniques des moyens de reproduction (photographie, photocopie couleur, impression couleur, imprimante couleur, etc.) dès le stade de la conception des cartes. Ils conditionnent en effet le format, le choix de certaines variables (impression couleur ou noir et blanc), la qualité du trait et des trames et le rendu rigoureux des couleurs.

Il est recommandé de prévoir :

- quelques exemplaires de cartes en couleurs, destinés à l'enquête publique, aux élus et aux principaux services de l'administration ;
- des cartes en noir et blanc pour une diffusion plus large ;
- de privilégier les cartes en couleurs sur internet.

En effet, la couleur est attractive et constitue un atout de communication non négligeable qui justifie le surcoût qu'elle génère.

Toutefois afin d'optimiser autant que possible le travail et les dépenses, il est souhaitable de rechercher des solutions graphiques qui permettent d'effectuer indifféremment des tirages en couleurs et en noir et blanc à partir des mêmes originaux. On pourra aussi doubler l'information en indexant les zones des différentes cartes ou plans afin d'éviter toute confusion dans la lecture des couleurs ou des trames en noir et blanc.

Le standard COVADIS (CNIG) qui définit un ensemble de règles à respecter, afin d'être en conformité avec la directive européenne INSPIRE et de faciliter le travail d'échanges de données entre les services, doit être la référence pour la reproduction des cartes contenues dans le PPRN.

3. Le contentieux relatif aux PPRN

A - des réflexes simples à mettre en œuvre

L'augmentation du contentieux relatif aux plans de prévention des risques naturels s'inscrit dans le cadre de la judiciarisation croissante de la vie publique. Ainsi, en 2014, il y a eu environ une centaine de décisions issues des juridictions administratives et concernant directement les PPRN : il s'agit de contentieux directement dirigés contre les PPRN ou de contentieux indemnitaires liés aux conséquences des PPRN ou à l'absence de PPRN.

L'élaboration des PPRN est une procédure complexe qui nécessite un soin tout particulier de la part des services instructeurs, afin de prévenir les éventuels contentieux et de permettre à l'État de disposer de tous les documents utiles pour défendre au mieux ces PPRN et les mesures de prévention qu'ils mettent en place.

La vigilance des services instructeurs est nécessaire, bien avant la prescription et jusqu'à l'accomplissement de toutes les formalités de publicité de l'arrêté d'approbation du PPRN. Le risque de contentieux relatif à un PPRN apparaît dès le début de la procédure d'élaboration avec les démarches préalables liées à l'examen au cas par cas en vue de la réalisation d'une évaluation environnementale, soit plusieurs années avant même son introduction devant la juridiction administrative par des particuliers, des associations ou des collectivités. En complément des dispositions du code de l'environnement, les jurisprudences commentées dans le Jurisques peuvent éclairer les services sur l'interprétation des textes faite par les juridictions administratives.

Plusieurs réflexes simples à mettre en œuvre permettent à l'État de se préparer au contentieux et d'assurer, de façon pertinente, documentée et objective, la défense des PPRN devant les juridictions administratives. Il s'agit de recommandations qui ne sont dictées par aucune exigence réglementaire.

- Se référer régulièrement à la lettre des textes législatifs et réglementaires

C'est un préalable obligatoire pour s'assurer de la régularité de la procédure suivie. En effet, si les PPRN sont en grande partie des documents techniques, leur dimension juridique doit être prise en compte par les services instructeurs. Réglementés par le code de l'environnement dont les dispositions ont fait l'objet de plusieurs circulaires interprétatives, les PPRN nécessitent pour leur mise en œuvre une parfaite connaissance du cadre législatif et réglementaire applicable.

Il est aisé de prendre de la distance avec la lettre des textes législatifs et réglementaires, lorsque ceux-ci font l'objet d'une application régulière, ce qui peut altérer leur interprétation et par là même, la sécurité juridique de la procédure suivie. Revenir régulièrement à la lecture des textes, à l'ensemble des orientations et des formalités qu'ils prévoient, est incontournable pour tous les services instructeurs (articles L. 562-1 à L. 562-9 et R. 562-1 à R. 562-10-2 du code de l'environnement).

- Conserver la preuve des formalités accomplies

La conservation des éléments de preuve démontrant l'accomplissement des formalités obligatoires et/ou facultatives est une étape fondamentale de la procédure d'élaboration des PPRN. En effet, pour rendre sa décision dans le cadre d'un contentieux, le juge opère une analyse objective des éléments soumis à son appréciation par les deux parties. L'État doit donc être en mesure de prouver chacun de ses dires, notamment ceux qui sont relatifs à la procédure suivie : délégations de signatures, ordres du jour et compte-rendus de réunions publiques, listes de présences, attestations d'affichage, courriers de consultation, accusés de réception, correspondances officielles échangées

avec les différents acteurs concernés ou avec la population... sont autant de documents qu'il est indispensable de conserver soigneusement dans un dossier dédié et bien conservé.

De même, à chaque modification du projet de PPRN, une copie de celui-ci devra être conservée par le service instructeur, notamment et surtout le dossier soumis à l'enquête publique, pour pouvoir justifier des éventuelles modifications opérées après celle-ci pour tenir compte des avis et des remarques recueillies durant l'enquête publique. Si ce travail de conservation est réalisé avec soin, il facilitera grandement la défense de l'État lorsqu'une phase contentieuse sera engagée.

→ S'appropriier les études réalisées dans le cadre du PPRN

Les études permettant d'élaborer les cartes des aléas et des enjeux ainsi que les cartes de zonage réglementaire sont généralement externalisées et confiées à des bureaux d'études. Il est indispensable pour les services instructeurs de s'appropriier les études réalisées, d'en connaître la procédure d'élaboration, les choix opérés par le bureau d'études, et tout élément permettant de comprendre la logique mise en place et de la retranscrire, que ce soit dans le rapport de présentation ou devant une juridiction administrative.

A ce titre, il ne faut pas hésiter à demander au bureau d'études de justifier, par écrit et de façon intelligible, le choix des hypothèses, les résultats des études d'aléa (par exemple d'une modélisation hydraulique), les spécificités locales qui influencent les résultats ou tout autre élément de l'étude qui pose question au service instructeur. Il convient également de lui faire préciser les incertitudes liées à la méthode ou à l'outil utilisé. En effet, ces points méthodologiques, ces cas particuliers ont de grandes chances d'être évoqués lors des réunions publiques, de l'enquête publique ou à l'occasion d'un contentieux.

Il est ainsi recommandé aux services instructeurs de réaliser eux-même la rédaction de la note de présentation et de ne pas l'externaliser en même temps que les études. En effet, il est fréquent dans un contentieux que les services soient amenés à décrire les études menées et les hypothèses retenues pour la définition de l'aléa de référence (par exemple la modélisation de la crue de référence). Il est particulièrement complexe pour un service qui n'a pas réalisé les études et qui ne s'est pas chargé de la rédaction de la note de présentation, d'apporter une telle justification plusieurs années après la réalisation des études.

Si les bureaux d'études peuvent être sollicités lors des contentieux pour obtenir des compléments d'information, il est tout de même préférable pour les services instructeurs, dans un souci de bonne administration, de s'appropriier les études réalisées durant la phase d'élaboration du PPRN.

→ Garder la mémoire des orientations retenues

Il est recommandé aux services instructeurs de garder une trace écrite des choix opérés et des orientations retenues lors de l'élaboration du zonage réglementaire. En effet, si les juges admettent que la carte de zonage réglementaire puisse être différente de la carte des aléas, notamment en raison de la prise en compte des enjeux, il faut que l'État soit en mesure de justifier ces différences de tracé. Il en va de même, lorsque après l'enquête publique, le service instructeur a décidé d'apporter des modifications au projet de PPRN, afin de prendre en compte les remarques consignées dans le registre ou exprimées par le commissaire enquêteur.

Plus important encore, l'État doit être en mesure de justifier les raisons pour lesquelles certaines remarques sont écartées, rejetant les demandes de modification du projet de PPRN, et constituant des préalables identifiables à de futurs contentieux. Qu'il s'agisse d'une note, d'un compte-rendu de réunion ou d'un simple échange de courriels, ces informations pourront s'avérer primordiales pour

justifier le classement opéré sur une parcelle. Les services instructeurs veilleront donc à les conserver dans un dossier ad hoc.

→ S'assurer de la cohérence des documents composant le PPRN

Tout classement opéré sur une parcelle doit pouvoir être justifié, de même que les prescriptions qui lui sont applicables. Cette justification doit émaner en premier lieu du PPRN lui-même, par le biais de la cohérence existant entre les documents qui le composent. Les services instructeurs prendront donc un soin tout particulier pour la rédaction du rapport de présentation du PPRN, qui doit notamment permettre de connaître les aléas en présence, les données historiques rassemblées, les études disponibles et/ou prises en compte, les critères de classement des terrains, les particularités topographiques... et tout élément justifiant du classement opéré sur un terrain.

De même, lorsqu'un phénomène particulier est mis en évidence dans la note de présentation (par exemple, un phénomène localisé de ruissellements ou d'embâcles), il doit correspondre à une disposition réglementaire. La cohérence des documents composant le PPRN fait l'objet d'un examen approfondi de la juridiction administrative ; elle est également la seule garantie pour permettre de justifier le zonage réglementaire mis en place et les prescriptions qui s'y appliquent.

→ S'assurer de la vigilance des différents intervenants dans la procédure

Des intervenants extérieurs au service instructeur du PPRN prennent part à la procédure d'élaboration du PPRN, qu'il s'agisse du commissaire enquêteur ou de bureaux de la préfecture (par exemple spécialisés dans les procédures d'enquête publique) ; ils sont tous soumis aux mêmes règles juridiques et doivent faire preuve de la même vigilance.

Ainsi, par exemple, le rapport du commissaire enquêteur est le seul document faisant foi de la régularité de la procédure d'enquête publique suivie lors d'un contentieux. Le service instructeur devra donc être particulièrement vigilant sur la complétude de ce rapport, notamment sur la mention des étapes obligatoires de la procédure (audition du maire, organisation de réunions publiques, déplacements sur le terrain, etc). Au besoin, une demande de compléments pourra être adressée au tribunal administratif dès la réception du rapport.

B - Analyse des contentieux relatifs aux PPRN

Des développements plus importants sont contenus dans l'édition annuelle du Jurisques. Cette analyse est donc nécessairement synthétique.

1 - La procédure de renvoi devant les juridictions administratives.

Devant les tribunaux administratifs, le préfet est compétent pour produire la défense de l'État. Celle-ci est assurée par les services de la préfecture et de la DDT/M. L'opportunité de faire appel d'une décision d'un tribunal administratif résulte d'un échange entre la préfecture et l'administration centrale du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (direction des affaires juridiques et direction générale de la prévention des risques).

Devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer est chargé d'assurer la défense de l'État en application de l'article R. 431-9 du code de justice administrative.

Seuls deux moyens peuvent être invoqués devant le Conseil d'État : l'erreur de droit ou la dénaturation des faits. Les cas où un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État est envisageable sont donc très restreints et nécessitent une argumentation plus approfondie.

2 - Moyens d'annulation les plus fréquemment invoqués devant les juridictions administratives

Deux types de moyens d'annulation peuvent être soulevés devant le juge administratif : des moyens de légalité externe (vice de forme, vice de procédure et incompétence) propres à l'acte lui-même, et des moyens de légalité interne (erreur de fait, erreur de droit et erreur manifeste d'appréciation) propres à la décision constituée par l'acte.

a - légalité externe

Un vice de la légalité externe emportera l'annulation de tout le PPRN, puisque ce sera un vice lié à l'acte lui-même. Les moyens les plus fréquemment soulevés sont :

- l'incompétence du signataire de l'arrêté. Les requérants soulèvent fréquemment ce moyen (il s'agit en général de plans interdépartementaux à l'échelle du bassin hydrographique). Cela peut concerner aussi des arrêtés d'approbation de PPRN signés par le secrétaire général de la préfecture en l'absence du préfet. Sont ainsi invoqués le défaut de délégation de signature, la présence effective du préfet dans les locaux lui permettant de signer le document, l'absence de date ;
- l'absence de concertation, d'association ou de consultation. Sont quasi-systématiquement invoqués l'absence de concertation avec la population (absence de réunions publiques de concertation), le fait que les réunions de concertation n'interviennent qu'en début de procédure (alors que la concertation doit être menée jusqu'au terme de celle-ci), le défaut d'association des établissements publics de coopération intercommunale, la violation de l'article 7 de la charte de l'environnement (qui dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »), l'absence de consultations (l'article R. 562-7 du code de l'environnement prévoyant des consultations obligatoires différentes selon que le périmètre du PPRN couvre des terrains forestiers ou agricoles, les requérants soulèvent systématiquement le défaut de consultation), et l'absence de définition, au sein de l'arrêté de prescription du PPRN, des modalités de concertation et d'association ;
- l'irrégularité de l'enquête publique. L'enquête publique est la phase la plus complexe concernant l'élaboration des PPRN. Elle est celle au cours de laquelle il est le plus aisé de soulever une irrégularité. Sont notamment invoqués comme vices de l'enquête publique, une échelle des plans insuffisante (cartographie illisible ne permettant pas de localiser précisément les parcelles et les biens au regard des zones réglementées), des documents différents dans les différents lieux d'enquête (le dossier d'enquête doit être strictement identique partout), les modifications du projet de PPRN après enquête publique remettant en cause son économie générale, et l'absence de mesures de publicité.

b - Légalité interne

Un vice de légalité interne peut conduire à une annulation totale ou partielle du PPRN. Les moyens couramment invoqués sont :

- l'erreur manifeste d'appréciation dans le choix de la crue de référence. Systématiquement, le choix de la crue de référence est contesté, qu'il s'agisse de la crue centennale ou de la plus forte crue connue. Les requérants sont amenés à présenter des études contradictoires et à demander des expertises judiciaires, pour démontrer l'existence d'une erreur dans le modèle ou dans le scénario retenu qui permettra d'annuler la totalité du zonage réglementaire ou le zonage au niveau d'une ou de plusieurs parcelles ;

- l'insuffisance de la note de présentation. L'absence d'explications concernant la méthode d'élaboration du zonage réglementaire, les incohérences entre la note de présentation et le règlement sont régulièrement mis en évidence par les juridictions administratives ;
- la violation du principe d'égalité des citoyens. Ce principe suppose qu'il n'y ait pas de différence de traitement dans le zonage réglementaire pour les constructions exposées de manière identique à un risque naturel. Les requérants tentent donc de démontrer qu'un terrain similaire et exposé aux risques de la même manière n'est pas couvert par le même zonage réglementaire.

4-Sigles

Organismes, services

AE	Autorité environnementale
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAR	Comité de l'administration régionale
CCR	Caisse centrale de réassurance
CE	Conseil d'État
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNIG	Conseil national de l'information géographique
COVADIS	Commission de validation des données pour l'information spatialisée
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CNPF	Centre national de la propriété forestière
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DDT/M	Direction départementale des territoires et de la mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MRN	Mission risques naturels (des sociétés et mutuelles d'assurance)
ONF	Office national des forêts
ONRN	Observatoire national des risques naturels
RTM	Restauration des terrains en montagne
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (de la DGPR)
SDAP	Service départemental d'architecture et du patrimoine
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
SRNH	Service des risques naturels et hydrauliques (de la DGPR)
STEEGBH	Service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique (de la DGPR)

Autres

ADS	Application du droit des sols
AZI	Atlas des zones inondables
BD ALTI	Banque de données altimétriques numériques de l'IGN
BDHI	Base de données historiques sur les inondations
BD Carto	Banque de données cartographiques de l'IGN
BD Topo	Banque de données topographiques de l'IGN
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLPA	Carte de localisation des phénomènes d'avalanches
DAACT	Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DICRIM	Dossier d'information communal sur les risques majeurs
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPRI	Evaluation préliminaire des risques d'inondation
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GASPAR	Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels et technologiques
GPS	Global Positioning System (système de positionnement par satellite)
IAL	Information des acquéreurs et des locataires
PAC	Porter à connaissance
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PCI	Plan cadastral informatisé
PCS	Plan communal de sauvegarde
PER	Plan d'exposition aux risques
PIG	Projet d'intérêt général
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRIF	Plan de prévention des risques d'incendies de forêt
PSS	Plan de surfaces submersibles
PZSIF	Plan de zones sensibles aux incendies de forêt
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SIG	Système d'information géographique
TIM	Transmission des informations aux maires
TRI	Territoire à risque important d'inondation
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZERMOS	Zones exposées aux risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol

5. Index des figures, des photographies et des cartes

Figures

Figure 1. Pourcentages des communes exposées par type de phénomène (base de données GAS-PAR) [p.10]

Figure 2. Le PPRN et les outils antérieurs de prévention des risques naturels [p.19]

Figure 3. Schéma général d'élaboration du PPRN [p.20]

Figure 4. Schéma détaillé d'élaboration d'un PPRN [p.22]

Figure 5. Les étapes de l'élaboration d'un PPRN [p.50]

Figure 6. Schéma relatif aux étapes de la prise en compte des risques naturels [p.52]

Figure 7. Représentation schématique des enjeux incontournables et des enjeux complémentaires [p.75]

Figure 8. Exemple de plan de règlement [p.102]

Figure 9. Schéma relatif à un espace refuge [p.115]

Figure 10. Effets du PPRN sur différents champs d'application [p.120]

Figure 11. Fonds de plan disponibles et leur plage d'utilisation conseillée [p.157]

Photographies

Photographie 1. Travaux d'entretien de rivière : retrait d'embâcle faisant obstacle à l'écoulement des eaux [p.14]

Photographie 2. Réunion de concertation [p.24]

Photographie 3. Plan de cavités souterraines de Saint-Quentin (Aisne) [p.58]

Photographie 4. Échelle limnimétrique et repère de crue sur l'Erdre (Loire-Atlantique) [p.58]

Photographie 5. Fissure engendrée par l'aléa sécheresse [p.62]

Photographie 6. Chute de blocs à la Désirade (Guadeloupe) [p.62]

Photographie 7. Rue de Bellechasse (Paris 7^e arrondissement) pendant la crue de janvier 1910 [p.63]

Photographie 8. Glissement de terrain sur la route de Salazie (Réunion) [p.63]

Photographie 9. Érosion du littoral à Cayenne (Guyane) [p.63]

Photographie 10. Râteliers paravalanche [p.66]

Photographie 11. Digue de protection contre les submersions marines à Saint-Vaast-la-Hougue (Manche) [p.66]

Photographie 12. Stabilisation de versant à la Réunion [p.67]

Photographie 13. Bassin de rétention de Saulx-les-Chartreux (Essonne) [p.107]

Photographie 14. Surélévation d'un transformateur électrique à la cote de la zone inondable à Saint-Paul (Réunion) [p.108]

Photographie 15. Bâtiments en construction, adaptés aux inondations à Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire) [p.110]

Photographie 16. Rez-de-chaussée " transparent " d'un bâtiment collectif à Saint-Paul (Réunion) [p.110]

Photographie 17. Dispositif de protection du port et des habitations situées en contrebas de Boyardville (Charente-Maritime), contre les marées hautes de vive eau [p.112]

Photographie 18. Batardeau [p.115]

Cartes

Carte 1. Extrait du PSS du Rhône [p.17]

Carte 2. Extrait du périmètre de risques du R. 111-3 du code de l'urbanisme de Sousville (Isère) [p.18]

Carte 3. Extrait du PER de l'Hautil (Yvelines) [p.18]

Carte 4. Exemple des différents périmètres d'un PPRN [p.53]

Carte 5. Évolution du littoral du Languedoc-Roussillon de 1945 à 1997 dans le secteur de la Têt (Pyrénées-Orientales) [p.58]

Carte 6. Carte d'inondabilité du Gardon d'Anduze (Gard) [p.58]

Carte 7. Carte informative des phénomènes naturels mouvements de terrain de Saint-Quentin (Aisne) [p.59]

Carte 8. Carte informative des phénomènes naturels multirisques de Villard-de-Lans (Savoie) [p.60]

Carte 9. Carte informative des phénomènes naturels multirisques de Laruns (Pyrénées-Atlantiques) [p.61]

Carte 10. Carte d'aléa retrait-gonflement des argiles (Essonne) [p.69]

Carte 11. Carte d'aléa inondation de Rambervillers (Vosges) [p.70]

Carte 12. Carte d'aléa inondation de l'Allier-des-Plaines (Puy-de-Dôme) [p.71]

Carte 13. Recul du trait de côte de Port-des-Barques (Charente-Maritime) [p.72]

Carte 14. Carte d'aléa mouvement de terrain de Douarnenez (Finistère) [p.73]

Carte 15. Carte des enjeux de l'Allier-des-Plaines (Puy-de-Dôme) [p.78]

Carte 16. Carte des enjeux de la Vallière (Jura) [p.79]

Carte 17. Carte des enjeux de Gevry (Jura) [p.80]

Carte 18. Carte des enjeux de Rambervillers (Vosges) [p.81]

Carte 19. Carte des enjeux de Gauchy, Harly et Saint-Quentin (Aisne) [p.82]

Carte 20. Carte des enjeux de Douarnenez (Finistère) [p.83]

Carte 21. Plan de zonage réglementaire de la Furieuse (Jura) [p.96]

Carte 22. Plan de zonage réglementaire de Rambervillers (Vosges) [p.97]

Carte 23. Plan de zonage réglementaire de Rochefort (Charente-Maritime) [p.98]

Carte 24. Plan de zonage réglementaire de Gauchy, Harly et Saint-Quentin (Aisne) [p.99]

Carte 25. Plan de zonage réglementaire de Laruns (Pyrénées-Atlantiques) [p.100]

6. Les guides méthodologiques plans de prévention des risques naturels

Titre du guide	Parution
Plan de prévention des risques avalanche. Guide méthodologique	2015
Plan de prévention des risques littoraux. Guide méthodologique	2014
Plan de prévention des risques naturels. Cavités souterraines abandonnées. Guide méthodologique	2012
Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques	2007
Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) – Cahier de recommandations sur le contenu des PPR.	2006
Plan de prévention des risques naturels : Risques d'inondation (ruissellement péri-urbain)	2004
Plan de prévention des risques naturels. Guide de la concertation	2003
Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques sismiques. Guide méthodologique	2002
Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques d'incendies de forêt. Guide méthodologique complété par la note technique du 29 juillet 2015 relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire	2002
Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques d'inondation. Mesures de prévention	2002
Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques d'inondation. Guide méthodologique	1999
Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques de mouvements de terrain. Guide méthodologique	1999
Plans de prévention des risques littoraux (PPR). Guide méthodologique	1997
Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Guide général	1997

Les guides peuvent être consultés sur le site www.side.developpement-durable.gouv.fr, rubrique zoom sur les risques naturels et hydrauliques.

Table des matières

Préface	3
Sommaire	5
Introduction	7

Première partie : Cadre général d'élaboration et de mise en œuvre du PPRN **9**

1. Le PPRN : un outil dédié à la prévention 10

1.1 Un vaste champ de réglementation	10
1.1.1 Un document de prévention spécifique	10
1.1.2 Un document élaboré par l'État	11
1.1.3 Les pièces constitutives du PPRN	11
1.2 Un objectif de maîtrise de l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels	12
1.2.1 Les principes de délimitation des zones réglementaires	12
1.2.2 La maîtrise des projets	13
1.2.3 Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde	13
1.2.4 La réduction de la vulnérabilité des constructions existantes	14
1.3 Faire des PPRN à bon escient.	15
1.3.1 La connaissance des risques naturels	15
1.3.2 La programmation des PPRN	16
1.3.3 La réalisation de PPRN multirisques	17
1.4 Les documents antérieurs au PPRN	17
1.4.1 Présentation des anciens documents	17
1.4.2 Le statut et la portée de ces outils	18

2. La procédure administrative d'élaboration du PPRN 20

2.1 La démarche générale	20
2.2 L'association et la concertation	21
2.2.1 L'association	23
2.2.2 La concertation	24
2.3 L'évaluation environnementale : demande d'examen au cas par cas	25
2.4 L'arrêté de prescription	27
2.5 La procédure d'application anticipée	28
2.5.1 Les conditions de mise en œuvre de cette procédure	29
2.5.2 Les effets du PPRN appliqué par anticipation	29
2.6 Le rapport d'évaluation environnementale et la consultation de l'autorité environnementale	30
2.6.1 Le rapport d'évaluation environnementale	30
2.6.2 La consultation de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement	32
2.7 La consultation officielle des collectivités et des services	33
2.8 La mise à l'enquête publique et la prise en compte des observations	34
2.9 L'approbation du PPRN et son annexion aux documents d'urbanisme	39
2.9.1 L'approbation du PPRN	39
2.9.2 L'annexion du PPRN aux documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et cartes communales)	41
2.10 La révision et la modification du PPRN	42
2.10.1 Les motifs et la révision du PPRN	42
2.10.2 Les principes et les modalités de la révision du PPRN	43
2.10.3 Les motifs, les principes et les modalités de la modification du PPRN	44
2.11 La procédure d'adaptation du PPRN	45

3. La mobilisation des acteurs et la démarche générale d'élaboration du PPRN	48
3.1 Des acteurs multiples	48
3.2 L'équipe projet	49
3.3 La démarche générale d'élaboration du PPRN	49

Deuxième partie : La cartographie des PPRN : de l'analyse préalable au projet de zonage réglementaire **51**

1. La définition du périmètre d'étude	52
1.1 Délimiter la zone d'étude en fonction des critères géographiques	52
1.2 Prendre en compte les zones non directement exposées au risque	53
2. Le recensement et le traitement des données	54
2.1 Rassembler et valoriser les données disponibles	54
2.2 La carte informative des phénomènes naturels	56
3. La détermination des aléas	62
3.1 Les aléas naturels : des manifestations diverses	62
3.2 L'aléa de référence	62
3.3 Les études d'aléa	64
3.4 Les modalités de prise en compte des ouvrages de protection	66
3.5 La cartographie des aléas	68
4. L'analyse des enjeux	74
4.1 Les enjeux incontournables	74
4.2 Les enjeux complémentaires	75
4.3 Les autres éléments de contexte	76
4.4 La cartographie des enjeux	76
5. Du zonage réglementaire « brut » au zonage réglementaire	84
5.1 Les principes de délimitation du zonage « brut »	84
5.1.1 Les principes généraux	84
5.1.2 L'application des principes généraux de zonage réglementaire derrière les ouvrages de protection	85
5.2 La prise en compte du contexte local	85
5.2.1 Les conditions générales	85
5.2.2 Exceptions au principe d'inconstructibilité derrière les ouvrages de protection	86
5.3 Discussion sur les points particuliers	86

Troisième partie : Élaboration du dossier de PPRN **89**

1. Les pièces constitutives du projet de PPRN	90
2. La note de présentation	90
3. Le plan de zonage réglementaire	93
4. Le règlement	101
4.1 L'organisation générale du règlement	101
4.2 Titre I - Portée du PPRN, dispositions générales	104
4.3 Titre II - La réglementation des projets	105
4.4 Titre III - Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde	111
4.5 Titre IV - Mesures sur les biens et activités existants	114
4.6 Le délai de mise en oeuvre des mesures	117
4.7 Un cas particulier : la gestion et l'exploitation forestière	118
5. Le rapport d'évaluation environnementale	118

Quatrième partie : Les relations du PPRN aux autres outils	119
1. PPRN et procédures d'urbanisme	121
1.1 Articulation entre risques et urbanisme	121
1.2 Les documents d'urbanisme des collectivités	123
1.2.1 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)	123
1.2.2 Le plan local d'urbanisme	125
1.2.3 Les cartes communales	127
1.2.4 L'annexion du PPRN au PLU, au POS et à la carte communale	128
1.2.5 Le géoportail national de l'urbanisme	129
1.3 La procédure intégrée pour le logement (PIL) et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE)	130
1.4 L'application du droit des sols	131
1.4.1 Le permis de construire et le permis d'aménager	131
1.4.2 La production d'attestation liée à la prescription d'une étude dans un PPRN	131
1.4.3 L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme	132
2. PPRN, information et protection des personnes	133
2.1 Le champ d'application du droit des citoyens à l'information sur les risques naturels et technologiques	133
2.2 Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)	133
2.3 La transmission des informations aux maires (TIM)	134
2.4 Le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)	134
2.5 L'information de la population par le maire	135
2.6 L'information des acquéreurs et des locataires (IAL)	135
2.7 Le plan communal de sauvegarde (PCS)	135
3. PPRI et plan de gestion des risques d'inondation	136
4. PPRN et assurance	137
4.1 L'exception légale à la garantie catastrophes naturelles	137
4.2 La dérogation exceptionnelle à la garantie catastrophes naturelles	137
4.3 La franchise de la garantie catastrophes naturelles	138
4.4 La modulation de franchise de la garantie catastrophes naturelles	138
4.5 Cas particulier des incendies de forêt	138

Cinquième partie : Les responsabilités attachées au PPRN	139
1. Les responsabilités de l'État associées au PPRN	140
2. La mise en œuvre du PPRN et son contrôle	141
3. Les sanctions attachées au non-respect du PPRN	143

Annexes	149
1. Terminologie	151
2. La cartographie	155
3. Le contentieux relatif aux PPRN	161
4. Sigles	167
5. Index des figures, des photographies et des cartes	169
6. Les guides méthodologiques plans de prévention des risques naturels	171

Plus de la moitié des communes françaises sont exposées à des risques naturels. Afin de contribuer à assurer la sécurité des personnes et de limiter les effets dommageables sur les biens, l'État dispose d'un outil réglementaire dédié à la prévention des risques naturels : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ce document était approuvé sur plus de 10 700 communes à la fin de 2015.

Pour accompagner les services déconcentrés de l'État dans l'élaboration des PPRN, un guide général a été publié en 1997.

Les modifications législatives et réglementaires intervenues depuis 1995, la pratique acquise par les services et l'évolution de la jurisprudence ont conduit la direction générale de la prévention des risques et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature à actualiser ce guide.

La publication de ce guide PPRN révisé a pour ambition d'aider les services de l'État à élaborer les PPRN dans les zones exposées à un risque fort qui ne sont pas encore couvertes, à réviser les anciens documents valant PPRN ainsi que les PPRN approuvés depuis plusieurs années sur les territoires dont l'exposition aux risques a évolué, et à améliorer les conditions de leur mise en œuvre.

Des guides spécifiques traitant des divers phénomènes naturels viennent en complément.

**Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer
Ministère du Logement et de l'Habitat durable**

Direction générale de la prévention des risques
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr - www.logement.gouv.fr