

>> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME LITTORAUX

*Loïc Prieur, maître de conférences à l'université de Paris IV
avocat spécialiste en droit public et en droit de l'urbanisme au barreau de Brest*

Fiche 5

LES PLU ET LA SUBMERSION MARINE

La tempête Xynthia et ses conséquences dramatiques ont une nouvelle fois montré que la maîtrise de l'urbanisation était essentielle dans les espaces soumis à des risques. La loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral qui constitue la pierre angulaire du dispositif de protection du littoral n'aborde cette question que de manière indirecte. L'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme permet ainsi d'étendre la largeur de la bande littorale de cent mètres lorsque des motifs liés à l'érosion le justifient. Elle ne comporte aucune disposition spécifique à la prise en compte du risque d'inondation par submersion marine. L'article L. 321-2 du code de l'environnement qui énumère les objectifs de la politique d'aménagement du littoral ne retient pas la question de la submersion marine. Pour l'essentiel, ce risque relève donc du droit commun de l'urbanisme et de l'environnement.

Il peut être appréhendé au niveau du permis de construire puisque l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet de refuser un permis de construire ou de l'assortir de prescriptions si la construction est exposée à un risque d'inondation. Cet article est applicable même si la commune est couverte par un PLU et par un plan de prévention des risques¹.

Il est toutefois plus logique de ne pas se préoccuper de cette question seulement au stade du permis de construire, mais de prendre en compte le risque de submersion marine en amont, au stade de la planification spatiale. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure un PLU doit se préoccuper du risque de submersion marine et comment il s'articule avec les plans de prévention du code de l'environnement.

1. La prise en compte du risque de submersion marine dans les plans locaux d'urbanisme

a. Dans quelle mesure le PLU doit-il prendre en compte le risque de submersion marine ?

La prise en compte des risques naturels et notamment des risques de submersion marine est l'un des objectifs assignés aux plans locaux d'urbanisme par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Aux termes de ces dispositions « *les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales*

¹ CAA Marseille 4 juin 2010, M. B et Mlle A, req. n° 08MA03403.

déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : [...]

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Ces dispositions sont proches de celles de l'ancien article L. 121-10 du code de l'urbanisme qui posait ce que la doctrine avait qualifié de principe général d'équilibre. Cet article, qui avait valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, était applicable sur l'ensemble du territoire national et imposait aux documents d'urbanisme de parvenir à une gestion économe de l'espace. Le Conseil d'État exerçait un contrôle normal sur le respect de ce principe, annulant par exemple pour ce motif la création de 13 500 mètres carrés de surface de plancher ayant pour effet de changer l'aspect de l'agglomération et de nuire à son insertion dans le site². Le Conseil d'État confirme sur ce fondement l'annulation d'un plan d'aménagement de zone qui ne permet pas de déterminer les conditions dans lesquelles les risques naturels, et notamment les inondations, pouvaient être prévenus³.

Dans sa décision du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a précisé que la généralité des dispositions du nouvel article L. 121-1 ne permet pas d'en déduire une obligation de résultat pour les collectivités locales et qu'en conséquence, il appartenait au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1⁴.

En pratique, le contrôle exercé par le juge administratif est relativement strict. La cour administrative d'appel de Nancy annule par exemple au visa de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme un plan d'occupation des sols créant une zone d'activité située dans un secteur d'expansion de crues. La cour relève que les études préalables ne permettent pas d'établir que la révision a été adoptée dans des conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles⁵.

b. Le rôle de l'État

Afin de permettre aux auteurs du PLU d'intégrer cette problématique, l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme fait obligation au préfet d'intégrer « *les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* » dans son porter à connaissance. L'État engage sa responsabilité pour faute simple en cas de manquement dans la fourniture de ces informations⁶.

² CE 10 févr. 1997, Association pour la défense des sites de Théoule et autres, *BJDU* 1/1997, concl. Laurent Touvet.

³ CE 19 mars 1999, Commune de Le François, req. n° 132492.

⁴ Cons. const. 7 déc. 2000, DC n° 2000-436, *JORF* 14 déc. 2000.

⁵ CAA Nancy, 23 mars 2006, Commune de Gumbsheim, req. n° 04NC00376, *DAUH* 2007, p. 402, chron. Jean-Pierre Demouveau et Jean-Pierre Lebreton.

⁶ CAA Lyon, 29 juin 2010, Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, req. n° 07LY02063 (en l'espèce, faute la commune exonérant l'État de sa responsabilité).

Lorsque la commune n'est pas couverte par un SCOT, le préfet peut s'opposer au caractère exécutoire du plan local d'urbanisme dans la mesure où l'insuffisance de prise en compte du risque inondation est susceptible de compromettre gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme⁷.

C. Comment traduire le risque de submersion marine dans le PLU ?

■ La représentation graphique du risque de submersion marine

Dans les plans d'occupation des sols, les secteurs exposés à un risque naturel, notamment de submersion marine, étaient classés en zone ND. L'ancien article R. 123-18 disposait en effet que les zones, dites « zones ND », étaient protégées à raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique.

L'actuel article R. 123-8 du code de l'urbanisme qui détermine le régime des zones N n'offre plus cette faculté. Il dispose que « *les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels* ». Une zone soumise à un risque de submersion marine n'est donc plus automatiquement classée en zone N. Une zone bâtie soumise à un risque d'inondation ne peut d'ailleurs pas être classée en zone N dès lors qu'il n'apparaît pas que ces parcelles doivent être protégées en raison de la qualité du site, des milieux naturels et des paysages⁸.

Conformément aux dispositions de l'article R. 123-11 *b* du code de l'urbanisme, les documents graphiques doivent maintenant faire apparaître « *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, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* ».

Les secteurs inondables peuvent par exemple être représentés par une trame particulière dans le document graphique. Le règlement comportera des règles spécifiques qui seront applicables à ces secteurs.

■ Les prescriptions réglementaires autorisées

Le conseil municipal doit naturellement imposer des prescriptions adaptées aux risques de submersion marine. Ces prescriptions peuvent aller de l'interdiction de toute construction nouvelle, y compris les extensions, à des restrictions plus limitées. De manière classique, les prescriptions en cause ne peuvent toutefois

⁷ CAA Marseille, 29 janv. 2010, Mme A, req. n° 08MA02787. – TA Dijon, 10 avr. 2007, Commune de Joigny, req. n° 0500959, <http://jurisprudence.prim.net>.

⁸ CAA Nancy, 1^{er} avr. 2010, Commune de Vaux-les-Près, req. n° 09NC00780.

pas imposer des règles de constructions⁹ puisque cela relève d'une législation indépendante. La jurisprudence fournit un nombre significatif de prescriptions pouvant être imposées aux constructeurs dans un souci de sécurité publique. La plupart des décisions sont rendues à propos de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, mais les solutions sont transposables puisque, si une prescription est jugée légale dans le cadre d'un permis de construire, elle le serait tout autant dans celui d'un règlement de PLU :

- Interdiction des niveaux souterrains ou obligation de création d'un accès au toit¹⁰ ;
- Obligation de créer un niveau refuge¹¹ ;
- Obligation de surélever le premier niveau de plancher¹².

Les auteurs de PLU devront également veiller à ne pas générer un risque supplémentaire en interdisant la création d'étages pour des motifs architecturaux. La catastrophe Xynthia a en effet montré que le nombre de victimes a été alourdi par l'obligation faite par les règlements d'urbanisme de prévoir des constructions de plain-pied.

d. Les interdictions de reconstruire

L'article L. 111-3 du code de l'urbanisme dispose que « *la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée 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, dès lors qu'il a été régulièrement édifié* ». Ces dispositions visaient auparavant les seules destructions par sinistre. Elles incluent à présent également les démolitions volontaires.

L'article L. 111-3 permet donc au propriétaire de reconstruire son bien quand bien même le terrain serait devenu inconstructible. Ce droit n'est toutefois pas absolu puisque le PLU peut y faire obstacle. Le Conseil d'État rappelle toutefois que seule une interdiction expressément formulée peut interdire la reconstruction : « *il résulte des dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme que seuls la carte communale ou le plan local d'urbanisme d'une commune peuvent faire obstacle, par des dispositions expresses, à la reconstruction à l'identique des bâtiments après sinistre* »¹³. Le seul fait que le terrain soit en zone inconstructible n'est donc pas suffisant. Il faut prévoir des dispositions spécifiques à la reconstruction. Ces règles seront justifiées dans le rapport de présentation. Il est donc souhaitable de prévoir des règles justifiées relatives à la reconstruction dans les zones soumises à un risque de submersion marine.

Le Conseil d'État a cependant rappelé que le législateur n'a pas entendu donner le droit de reconstruire un bâtiment dont les occupants seraient exposés à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité. Il en va

⁹ CAA Lyon, 26 févr. 2002, Commune de Mandelieu-la-Napoule, req. n° 96LY00117, <http://jurisprudence.prim.net>.

¹⁰ CAA Lyon, 11 mai 199, Commune de Vayzon-la-Romaine, req. n° 95LY01087.

¹¹ CAA Marseille, 29 mars 2007, M. X, req. n° 05MA00158.

¹² CAA Marseille, 19 janv. 2011, Préfet du Gard, req n° 10MA04137.

¹³ CE 23 nov. 2005, Commune de Bagnères-de-Bigorre, req. n° 279721.

notamment ainsi lorsque c'est la réalisation d'un tel risque qui a été à l'origine de la destruction du bâtiment pour la reconstruction duquel le permis est demandé.

Dans une telle hypothèse, il y a lieu, pour l'autorité compétente, de refuser le permis de construire ou de l'assortir, si cela suffit à parer au risque, de prescriptions adéquates, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme qui constitue une base juridique appropriée¹⁴.

Autrement dit, même si le plan local d'urbanisme ne comporte pas de règles spécifiques à la reconstruction, le permis pourra toujours être refusé en cas de risque de submersion marine.

e. Les dérogations aux plans locaux d'urbanisme

L'article L. 123-5, alinéa 3 dispose que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles.

f. L'évolution des PLU dans les secteurs affectés par des risques de submersion marine

Un plan local d'urbanisme peut évoluer selon plusieurs procédures : une révision, une révision simplifiée, une modification ou une modification simplifiée. La modification est exclue si elle a pour effet de réduire une protection édictée en raison d'un risque de submersion marine. En effet, l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme dispose que cette procédure est utilisée à condition qu'elle « *ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels* ». Or, le risque inondation constitue un risque de grave nuisance au sens de ces dispositions. Le classement en zone d'urbanisation future de terrains soumis à ce risque ne peut donc pas relever de la procédure de modification¹⁵.

2. L'articulation des plans locaux d'urbanisme avec les instruments spécifiques à la prévention des risques naturels

Le risque de submersion marine peut être pris en compte par le plan local d'urbanisme mais il l'est également par des documents d'urbanisme spécialisés issus du code de l'environnement : les plans de prévention des risques, notamment dans leur déclinaison « submersion marine » (PPR-SM).

Le plan de prévention des risques est un document d'urbanisme dont le régime est organisé par l'article L. 562-4 du code de l'environnement. Ce plan vaut servitude d'utilité publique. Dans la mesure où les prescriptions issues de ces plans ont un impact sur l'usage du sol, ils doivent être annexés aux plans locaux d'urbanisme

¹⁴ CE, avis, 23 févr. 2005, Mme Hutin, req. n° 271270.

¹⁵ TA Amiens, 23 avr. 2007, Préfet de la Somme, req. n° 0601149, *BJDU* 6/2007, p. 474 ; *RJE* 4/2007, concl. A. Caron.

dans les conditions prévues par les articles L. 126-1 et R. 126-1 du code de l'urbanisme. Cette annexion est une obligation à laquelle la commune ne peut se soustraire¹⁶. En revanche, la commune n'est pas tenue d'incorporer dans le règlement de ce plan d'occupation des sols les prescriptions figurant dans ce document¹⁷. Lorsque le plan local d'urbanisme annexe le plan de prévention, son rapport de présentation n'a pas à justifier le classement retenu par les auteurs de ce plan¹⁸.

Il n'existe pas de lien de subordination entre le plan de prévention des risques et le plan local d'urbanisme. Un plan local d'urbanisme n'est donc pas illégal du seul fait qu'un plan de prévention des risques comporterait des dispositions contraires. Un plan de prévention n'est pas davantage illégal du fait d'une éventuelle discordance entre les prescriptions attachées au zonage dudit plan et celles attachées au zonage du plan local d'urbanisme¹⁹.

En pratique, une mise en concordance est toutefois souhaitable. D'une part, parce que dans la mesure où les deux documents sont opposables aux autorisations d'occuper le sol, c'est de fait le plus restrictif qui l'emporte. D'autre part, parce que même en l'absence de subordination, l'identification d'un secteur à risque par le plan de prévention pourrait révéler une erreur manifeste d'appréciation dans le zonage du plan local d'urbanisme.

La prise en compte des études d'un PPR-SM en cours d'élaboration est possible et même souhaitable. Rien n'interdit de les prendre en compte dès qu'elles sont connues. Le tribunal administratif de Strasbourg a par exemple jugé « *qu'en vertu des dispositions susvisées des articles L. 121-1 et R. 123-11 du code de l'urbanisme, les rédacteurs du plan local d'urbanisme sont tenus de prendre en considération les éléments dont ils disposent concernant les risques d'inondation, lesquels faisaient d'ailleurs l'objet de prescriptions dans le plan de prévention en cours d'élaboration ; que dès lors, en se fondant sur ce document dont l'aboutissement, les conséquences et le contenu pouvaient être tenus pour certains, les rédacteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas entaché la délibération contestée d'une erreur de droit* »²⁰.

Enfin, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement à créé un nouvel outil dénommé plan de gestion des risques d'inondation²¹. En application de l'article L. 123-1-10 du code de l'urbanisme, le PLU devra être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par ces plans.

¹⁶ CE 14 mars 2003, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône, req. n° 235421.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ TA Strasbourg, 20 avr. 2010, req. n° 0604491.

¹⁹ CAA Bordeaux, 30 juin 2008, SA Bonne Anse Plage camping caravanning international, req. n° 05BX01417. – CAA Bordeaux, 30 juin 2008, SA La Forêt, req. n° 05BX01830.

²⁰ TA Strasbourg, 20 avr. 2010, M. B, req. n° 0604491.

²¹ Art. L. 566-7 du code de l'environnement.