

## >> **PLU ET RISQUES**

*François Priet, professeur à l'Université d'Orléans*

### Fiche 3

### **LA PREVENTION DES RISQUES DANS LES DIFFERENTES PIECES DU PLU**

Le contenu du PLU a été légèrement modifié par la loi ENE du 12 juillet 2010. Jusqu'ici, il comprenait un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable de la commune (PADD), un règlement ainsi que des documents graphiques, et était accompagné d'annexes ; il pouvait également comprendre des orientations d'aménagement. La loi enrichit le contenu des orientations d'aménagement qui deviennent des orientations d'aménagement et de programmation et qui devront se retrouver dans tous les dossiers de PLU ; les documents graphiques pourront désormais accompagner chacun des éléments du PLU. Cela ne devrait pas changer fondamentalement la question de la prise en compte des risques dans les différentes pièces du PLU.

## **1. Le rapport de présentation**

Exposé des motifs particulièrement exigeant du contenu du PLU, le rapport de présentation n'a cessé de voir son importance grandir en proportion de l'enrichissement de son contenu. L'existence de risques affectant le territoire concerné par le PLU et leurs incidences sur les conditions de l'occupation du sol doivent en effet être abordées par le rapport. Celui-ci doit, dans tous les cas (cf. art. R. 123-2 3° et R. 123-2-1 4°), exposer les motifs de la délimitation des zones et les règles qui y sont applicables.

Il en résulte notamment que :

- l'éventuelle contradiction entre certains articles du règlement qui favorisent la densification de secteurs exposés à un risque d'inondation, et le rapport de présentation qui affiche un objectif de limitation de l'urbanisation entache d'illégalité le plan d'occupation des sols<sup>1</sup> ;
- le rapport de présentation d'un POS qui présente une analyse sommaire du risque d'inondation ne procède pas à une analyse des incidences des choix retenus en matière de zonage et donc ne justifie pas le caractère adapté des prescriptions du règlement du plan au regard du risque considéré<sup>2</sup>. *A fortiori* le mutisme du rapport de présentation à propos du caractère inondable d'un secteur du territoire communal faisant l'objet d'une procédure de modification entache le plan d'illégalité<sup>3</sup>. Une exigence du même type doit s'appliquer dans le cas du recours **aux procédures de révision et de modification simplifiée**.

<sup>1</sup> TA Nice 6 oct. 2005, Mme Dours, *AJDA* 2006, p. 167.

<sup>2</sup> CAA Marseille 14 juin 2007, M. Alain Neige, req. n°04 MA02551 ; *RJE* 2008, p. 242, obs. G. Monédiaire.

<sup>3</sup> CE 25 mars 1996, Commune de Horbourg-Wihr, *BJDU* 2/1996, p. 113, concl. S. Fratacci.

Pour le reste, la question des risques doit être abordée de manière plus ou moins détaillée dans le rapport de présentation selon que le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale au sens de la directive Plans et programmes (c. urb., art. R. 123-2-1), ou conformément aux seules dispositions du droit interne (art. R. 123-2). Sur ce point, il convient de noter que la loi ENE du 12 juillet 2010 élargit le champ d'application de l'évaluation environnementale issue de la directive : alors que jusqu'ici, mis à part le cas des PLU autorisant des travaux à effectuer dans un site Natura 2000 et qui étaient toujours assujettis à cette obligation, les PLU compris dans l'aire d'un SCOT ayant déjà fait l'objet d'une évaluation échappaient à l'évaluation régie par la directive, beaucoup de PLU sont appelés à basculer dans l'évaluation d'origine communautaire compte tenu des nouveaux critères arrêtés par le législateur<sup>4</sup>. **Le décret n°2012-995 du 23 août 2012, qui entrera en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa publication, réécrit à cette fin l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme et soumet de nouvelles catégories de PLU à évaluation environnementale.** Quoi qu'il en soit, dans le cas où seules s'appliquent les exigences issues du droit interne, le rapport de présentation, notamment : « *analyse l'état initial de l'environnement* » ; « *expose les motifs de la délimitation des zones* » ; « *évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur* ». L'évaluation environnementale issue de la transposition de la directive est beaucoup plus exigeante. Lorsque le décret prévoit que le rapport de présentation doit analyser « *les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement* » (art. R. 123-2-1 3°), il faut l'entendre au sens de la directive dont l'annexe I énumère au point f toutes les thématiques environnementales susceptibles d'être concernées, et notamment « *la santé humaine* », « *les sols* », « *les biens matériels* », « *et les interactions entre ces facteurs* ». On a pu se demander si le risque d'inondation faisait partie des questions à traiter au titre des « *incidences notables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement* » dès lors qu'il s'agirait non pas d'un risque pour l'environnement mais d'un risque issu de l'environnement. Cette interprétation est clairement écartée par Y. Jégouzo dans la fiche qu'il a consacrée au contenu de l'évaluation environnementale : « *l'évaluation environnementale doit analyser les effets des risques naturels sur la réalisation du plan ainsi que les facteurs d'aggravation des risques naturels qui pourraient résulter des aménagements et de l'urbanisation prévue* »<sup>5</sup>.

Il faut toutefois nuancer la portée des obligations pesant sur les communes soumises à l'évaluation environnementale communautaire. Reprenant la directive, l'article L. 121-11, alinéa 2 dispose que « *le rapport de présentation*

---

<sup>4</sup> Art. L. 121-10 : « *Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue au premier alinéa du I les documents qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local suivants :*

« *1° Les plans locaux d'urbanisme :*

« *a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ;*

« *b) Ou qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains mentionnés aux articles 28 à 28-4 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. »*

<sup>5</sup> Fiche 3 « *Le contenu de l'évaluation environnementale* », p. 4.

*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 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* ». Plusieurs conséquences concrètes peuvent en être tirées :

- l'information fournie en matière de risque, et tout particulièrement s'agissant de certains risques naturels (marnières), peut difficilement être exhaustive. Elle dépend nécessairement du caractère probabilisable du risque, et des moyens dont dispose la commune. À ce sujet, le développement des PLU intercommunaux peut être de nature à changer au moins en partie cette problématique : certains EPCI seront sans doute davantage en mesure d'apprécier le risque : la question sera appréciée dans le cadre du rapport de présentation et du PADD du PLU intercommunal, et précisée dans le règlement propre aux « plans de secteur » dont l'article L. 123-1-1-1 issu de la loi ENE du 12 juillet 2010 prévoit l'existence<sup>6</sup> ;
- le rapport de présentation peut se référer aux renseignements touchant l'environnement contenus dans d'autres études, plans et documents (art. R. 123-2-1, dernier al.). Le rapport du SCOT, si la commune est couverte par un tel document, peut être à cet égard utilisé. Le risque peut être apprécié à des échelles géographiques différentes, ce qui a un impact sur le degré de précision des informations susceptibles d'être contenues dans le PLU ;
- le contenu de l'évaluation environnementale doit favoriser la cohérence d'ensemble du plan, afin d'éviter les contradictions entre les choix d'aménagement et les règles qui les encadrent d'une part, et les objectifs environnementaux d'autre part<sup>7</sup> ;
- enfin l'information variera en fonction de la sensibilité des milieux, de l'étendue des zones concernées, en fonction d'un principe de proportionnalité expressément rappelé par les textes (c. urb., art. L. 121-11, al. 2 ; **art. R. 123-2-1, antépénultième alinéa, dans la rédaction issue du décret du 23 août 2012 précité**).

## 2. Le projet d'aménagement et de développement durable

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est la pièce du dossier de PLU dans laquelle doit être présenté le projet politique urbain des élus locaux, et cette exigence législative, un peu perdue de vue depuis la loi Urbanisme et habitat de 2003, **est revenue** en force avec la rédaction donnée à l'article L. 123-1-3 par la loi ENE du 12 juillet 2010. En particulier, si la loi continue à laisser libres les élus dans l'élaboration et l'énonciation de leur projet, elle fixe désormais les thèmes qui doivent être abordés dans le PADD. Celui-ci

<sup>6</sup> Dans le cas d'un PLU intercommunal, rapport de présentation et PADD demeurent uniques ; seuls les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement peuvent être précisés par les plans de secteur.

<sup>7</sup> S. Monteillet, M. Phélep, Les articulations d'échelle dans l'évaluation environnementale stratégique *in* A. Fouquet, L. Méosson (dir.), *L'évaluation des politiques en Europe. Cultures et futurs*, éd. L'Harmattan 2009, p. 297-298.

doit en effet arrêter « *les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune* » (art. L. 123-1-3, al. 2).

Le PADD reste – et doit rester – un document à caractère général, de telle sorte que la question des risques n'a pas vocation à être traitée à ce niveau. Mais le contenu du projet doit être justifié dans le rapport de présentation (art. L. 123-1-2, al. 1 : « *le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable [...]* ») : il doit donc y avoir une cohérence entre l'incidence des risques affectant le territoire communal et les choix arrêtés dans le PADD.

### 3. **Les orientations d'aménagement et de programmation**

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent définir, en ce qui concerne le volet aménagement, « *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* » (art. L. 123-1-4 1). De même que pour le PADD, les orientations doivent être établies en cohérence avec le rapport de présentation qui doit expliquer les choix retenus, et la question des risques doit avoir été analysée dans le rapport.

## 4. **Le règlement**

### 4.1 **Généralités**

Les règles concernant l'occupation du sol fixées par le règlement ont pour objet d'assurer la traduction réglementaire de la prévention des risques tels qu'ils ont été identifiés et explicités dans le rapport de présentation. Comme on l'a vu dans la fiche 2 (point 1.1), le contenu du porter à connaissance effectué par le préfet peut être très précis.

Par ailleurs le règlement n'a plus depuis la loi SRU le monopole de la fixation des règles : certaines d'entre elles (implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, et par rapport aux limites séparatives : c. urb., art. R. 123-9, **avant-dernier** al. et R. 123-11, **avant-dernier** al.) peuvent être fixées directement par les documents graphiques.

### 4.2 **Écriture du règlement**

Les articles 1 et 2 du règlement, relatifs à la détermination des occupations et des utilisations du sol interdites et admises sous condition, sont évidemment les plus importants pour la prise en compte des risques. L'inconstructibilité pure et simple peut être prévue en secteur particulièrement exposé. Mais la prévention des risques ne saurait avoir pour conséquence d'interdire ou de soumettre à condition des constructions dans des limites autres que celles qui valent de

manière générale pour les PLU, et qui ont été exposées dans la fiche « Écriture du règlement : problèmes généraux » :

- le règlement ne peut contrôler les modalités d'exercice ou de fonctionnement d'une activité professionnelle (durée, nombre de personnels, etc.) ;
- le règlement ne peut limiter le droit d'utiliser le sol que dans les limites prévues par la loi : un PLU ne peut donc interdire purement et simplement la rénovation des bâtiments existants au motif que la zone serait exposée à un risque sans réserver le cas des travaux qui ont pour seul objet la conservation de ces bâtiments<sup>8</sup> ;
- le règlement ne peut imposer que des règles d'urbanisme, liées à l'affectation des sols, et non des règles de construction, par exemple la mise hors d'eau de tous les bâtiments concernés par un risque d'inondation<sup>9</sup> ; il ne peut pas non plus réglementer les ERP et les IGH en tant que tels ;
- dans le cas des installations classées, le PLU ne peut pas les interdire par principe ; le règlement doit définir les catégories d'installations auxquelles il s'applique (art. L. 123-5, al. 1). Toutefois, comme l'a rappelé la fiche 3 sur l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zone, il convient de distinguer, conformément aux conclusions prononcées par le commissaire du gouvernement D. Piveteau dans l'affaire « SARL Lecouffe Darras »<sup>10</sup>, entre les dispositions du règlement qui ont pour *objet* de réglementer les installations classées, en s'appuyant sur des critères purement juridiques ou sur des critères urbanistiques<sup>11</sup>, et les dispositions qui ont pour *effet* ou pour *conséquence* de viser les installations classées : en ce cas, le règlement interdira ou soumettra à condition les constructions et installations « incompatibles avec le voisinage des zones habitées » ou « incompatibles avec la sécurité ou la salubrité », qu'il s'agisse de constructions soumises à la législation des installations classées ou non. Cette seconde hypothèse pourrait poser problème si elle conduisait en pratique à refuser toute implantation d'installation classée. Toutefois, dans le cadre de la délivrance du permis de construire, la jurisprudence a très clairement indiqué que l'autorité compétente commet une erreur de droit si elle considère qu'une installation classée comporte par sa nature même des inconvénients pour le voisinage<sup>12</sup>.

Pour le reste, le règlement du PLU peut limiter voire interdire l'extension des constructions existantes. Il peut également faire obstacle au droit de reconstruire

---

<sup>8</sup> CE sect. 30 sept. 1988, Martres c. Commune de Mimizan, *Rec. CE*, p. 322 : dans cette affaire, la commune avait voulu protéger le littoral, mais la solution paraît transposable dans le cas des risques.

<sup>9</sup> CAA Lyon 26 févr. 2002, Commune de Mandelieu-la-Napoule, req. n°96LY00117.

<sup>10</sup> CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras : *BJDU* 6/2004, p. 428, concl. D. Piveteau.

<sup>11</sup> Voir les exemples rédactionnels donnés dans la fiche précitée. Il en résulte que l'autorité administrative peut être amenée à refuser l'autorisation d'installation classée, en dépit des prescriptions imposées, si les inconvénients présentés par l'installation en l'espèce sont tels que celle-ci apparaît incompatible avec le caractère de la zone tel qu'il est fixé par le règlement du plan : CE 30 juin 2003, SARL Protime, *BJDU* 4/2004, p. 268, concl. F. Lamy.

<sup>12</sup> CE 20 mars 2000, Société Carrefour-France, *BJDU* 3/2000, p. 165, concl. B. Martin-Laprade.

un bâtiment détruit (à la suite d'un sinistre, le cas échéant) ou démoli depuis moins de dix ans<sup>13</sup>.

L'article 3 du règlement, concernant les conditions d'accès et la voirie, peut fixer des conditions de desserte plus exigeantes pour faciliter la mise en œuvre des moyens de sécurité civile.

L'article 4 peut déterminer « *les conditions de desserte de terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel* ». L'application de cette disposition dans le domaine des risques est des plus limitée puisque le statut des réseaux est déterminé par des dispositions extérieures au code de l'urbanisme ; seule l'obligation de raccordement aux réseaux peut être prévue.

L'article 5 est relatif aux caractéristiques des terrains. Mais la rédaction de l'article R. 123-9 5° ne mentionne plus que la superficie minimale pour construire. Or l'existence d'un risque (en particulier le risque d'inondation) ne peut constituer un motif pour fixer une telle superficie minimale, dès lors qu'une telle règle ne peut être instituée que pour deux motifs : l'existence de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ; la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée. Il convient plutôt d'utiliser les possibilités ouvertes par l'article 9 relatif à l'emprise au sol des constructions (voir ci-dessous).

Les articles 6, 7 et 8 ont pour objet de fixer des règles de prospect. Des règles d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ou aux limites séparatives, ou des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété peuvent être prévues pour limiter les dommages liés à l'existence d'un risque (par exemple des marges de recul des constructions par rapport aux axes drainants). Ces règles peuvent s'appliquer à des constructions ordinaires comme à des constructions relevant de la législation des installations classées.

L'article 9 est relatif à l'emprise au sol. Une limitation de l'emprise au sol des constructions peut être prévue dans le cas du risque d'inondation, afin de limiter le phénomène d'imperméabilisation des sols, qui peut contribuer à aggraver les conséquences dommageables du risque d'inondation.

L'article 11, relatif à l'esthétique des constructions et à l'aménagement de leurs abords, permet de fixer des règles relatives aux clôtures, en particulier en prévoyant des clôtures végétales, ou des clôtures ajourées, afin de limiter les conséquences liées à un risque d'inondation.

L'article 12 doit fixer les obligations en matière de stationnement des constructeurs. La question qui se pose est de savoir si le PLU peut restreindre le

---

<sup>13</sup> Même en cas de silence du plan sur ce point, le Conseil d'État a exclu le droit de reconstruire après sinistre un bâtiment dont les occupants seraient exposés à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité, notamment 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 : celui-ci peut alors être refusé sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (CE avis 23 févr. 2005, Mme Hutin, *BJDU* 1/2005, p. 16, concl. Y. Aguila). Mais il résulte de la formulation du Conseil d'État que seule la mise en danger des personnes peut fonder l'opposition au droit de reconstruire après sinistre, et non la mise en danger des biens.

stationnement pour des raisons liées à l'existence d'un risque. Il semble que cette question relève plutôt du pouvoir de police municipale.

L'article 13 fixe les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations. À ce titre, le PLU peut fixer des espaces libres pour assurer le libre écoulement des eaux.

L'article 14 est relatif au coefficient d'occupation des sols, dont la fixation n'est jamais obligatoire. La limitation de la densité constructible par un COS faible constitue un outil au service de la prévention des risques. Inversement l'augmentation du COS peut être illégale si la densification qui en résulte accroît le risque d'inondation<sup>14</sup>.

### 4.3 Zonage

- La loi SRU a par ailleurs modifié substantiellement la problématique du zonage en matière de risques : alors que, dans le cadre du POS, le classement en zone ND permettait de classer des terrains en zone naturelle pour tenir compte d'un risque, désormais le PLU peut prévoir des secteurs de risques (qu'ils soient naturels ou technologiques) quel que soit le zonage du plan (U, AU, A ou N), secteurs dans lesquels peuvent être « *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* » (art. R. 123-11 b). Naturellement, ces secteurs de risques ne doivent être délimités que si le risque tel qu'il aura été identifié (en particulier dans le rapport de présentation) justifie l'édiction de règles spécifiques, compte tenu des caractéristiques du territoire (types d'occupation du sol, densité existante, types de population, etc.).

Il en résulte que la prise en compte des risques, en raison de leur nature, de leurs effets et de leur intensité, peut s'effectuer :

- soit dans le cadre des différents articles du règlement-type de PLU applicables aux différents types de zone (art. A. 123-2) ;
  - soit dans celui des articles spécifiques des secteurs à risque, lesquels doivent être reportés sur les documents graphiques.
- Les secteurs à risque font partie des zonages complémentaires applicables dans toutes les zones délimitées par le plan. Parmi ceux-ci la technique de l'emplacement réservé présente une ambivalence au regard de la problématique des risques :
    - un emplacement peut être réservé par le PLU notamment pour « *des voies et ouvrages publics* » : à ce titre un emplacement réservé peut être institué pour créer une voie ou prévoir l'élargissement d'une voie existante afin de faciliter l'accès à un secteur à risque ;

---

<sup>14</sup> TA Nice 6 oct. 2005, Mme Dours, AJDA 2006, p. 167.

- inversement un emplacement réservé prévu pour un établissement scolaire à côté d'une installation classée présentant un risque pour la santé et la sécurité des personnes est entaché d'illégalité<sup>15</sup>.
- Les modifications du droit positif, introduites par la loi SRU et ses textes d'application, ainsi que par les textes qui l'ont suivie, conduisent à se demander si l'obligation de prise en compte des risques ne conduit pas à accroître l'intensité du contrôle juridictionnel sur les choix communaux en matière de zonage :
  - d'une part, la technique des secteurs à risque peut être de nature à limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités locales en matière de délimitation des zones. Jusqu'ici la pratique du contrôle de l'erreur manifeste dans le cadre des POS était telle qu'elle tolérait une certaine approximation du zonage en cas d'inclusion d'un terrain dans un secteur concerné par un risque<sup>16</sup>. On peut penser que la délimitation d'un secteur à risque, par définition plus circonscrit, devrait conduire le juge à être plus exigeant pour les auteurs du plan ;
  - d'autre part, il semble que se dessine un contrôle plus approfondi, proche d'un contrôle normal, quand il s'agit d'apprécier la légalité du zonage dans le domaine des risques au regard de l'article L. 121-1 qui oblige notamment les auteurs d'un PLU à assurer la prévention des risques naturels et technologiques. Sans aller jusqu'à consacrer une obligation de résultat en la matière, qui, au demeurant, n'aurait guère de sens, le juge examine attentivement les différents éléments à prendre en compte (l'objectif général fixé par la loi ; le zonage retenu ; les caractéristiques du risque telles que les pièces du dossier les font apparaître) pour censurer le cas échéant le document d'urbanisme<sup>17</sup>. Reste que cette tendance n'a pas fait jusqu'ici l'objet d'une confirmation par la Haute assemblée.

---

<sup>15</sup> CAA Versailles 8 mars 2006, Commune de Beauchamp, *Coll. terr.* 2006, comm. 82, note G. Pélissier.

<sup>16</sup> CE 30 mars 1994, M. et Mme Daguet, req. n° 134550.

<sup>17</sup> CAA Nancy 23 mars 2006, Commune de Gamsheim, *BJDU* 4/2006, p. 306, et les observations de J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton in *DAUH* 2007, n° 309, p. 400-402.