



Les plans de gestion des risques d'inondation
et
La transposition des définitions du décret PPRI
– Fiche I-1

Etude rédigée par

Norbert Foulquier

Professeur de droit public à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Soazic Marie

Maître de conférences en droit public à l'Université Paris XII – Créteil

Frédéric Rolin

Professeur de droit public à l'Université Paris XI - Saclay

Les PGRI comportent généralement des définitions des notions et concepts utilisés pour déterminer les objectifs et mesures énoncés dans le plan.

Deux questions se posent relativement à ces définitions. La première porte sur la place que celles-ci doivent occuper au sein du PGRI et sur la portée qu'il convient en conséquence de leur reconnaître. La deuxième a trait à la reprise par le PGRI des définitions figurant dans la note relative aux modalités d'application du décret n° 2015-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les aléas débordement de cours d'eau et submersion marine (décret PPRI).

A/ De la place des définitions dans le PGRI

La question se pose plus particulièrement de savoir si les définitions du PGRI peuvent figurer parmi les « objectifs » que ces plans ont vocation à déterminer en application de l'article R. 566-10 du Code de l'environnement. L'enjeu réside dans la possibilité de rendre ces définitions opposables aux documents et autorisations subordonnées, comme tout objectif du PGRI¹.

Certains PGRI de la première génération ont utilisé ce procédé. Ainsi, le PGRI du district du Rhin de 2015 comporte un objectif « Partager avec l'ensemble des acteurs une sémantique commune » (p. 69). Cet objectif est présenté comme définissant les principales notions utilisées dans le PGRI et visant à faciliter l'application des dispositions faisant référence à ces concepts. Sous cet objectif figurent en effet des définitions (notions de caractère urbanisé d'un espace, de centres urbains, de projet et de zone d'intérêt stratégique, d'établissements sensibles).

Deux réponses nous paraissent à cet égard possibles.

Un raisonnement par analogie avec le lexique des plans locaux d'urbanisme (PLU) peut en premier lieu être tenu. Les auteurs de PLU incorporent en effet quasi systématiquement au dossier de PLU un lexique ou un cahier de définitions afin d'éclairer le sens donné à certains termes utilisés dans les dispositions du PLU (par exemple la notion de hauteur, pour déterminer son mode de calcul, ou la notion d'emprise au sol qui peut être différente de celle retenue par le code de l'urbanisme relativement au champ d'application des autorisations d'urbanisme). Dans ce cas, si

¹ Pour rappel, le PGRI s'impose dans un rapport de compatibilité : aux plans de prévention des risques d'inondation (C. env., art. L. 562-1, VI), aux schémas de cohérence territoriale (C. urb., art. L. 131-1) et en l'absence de SCOT aux plans locaux de l'urbanisme et aux cartes communales (C. urb., art. L. 131-7), au schéma directeur de la région Ile-de-France (C. urb., art. L. 123-2), au plan d'aménagement et de développement durable de Corse (CGCT, art. L. 4424-9), aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (CGCT, art. L. 4251-2), aux schémas d'aménagement régional en outre-mer (CGCT, art. L. 4433-7), aux décisions administratives dans le domaine de l'eau (C. env., art. L. 566-7) et aux autorisations d'endiguement (C. env., art. R. 562-14).

le lexique est matériellement incorporé au règlement, il fait partie intégrante de ce dernier et dispose, à ce titre, d'une force contraignante certaine ; à l'inverse, si le lexique est présenté, soit sous la forme d'un document matériellement autonome, soit sous l'intitulé d'une « annexe » sans préciser quelle pièce du dossier du PLU cette annexe vient compléter, il ne dispose pas *a priori*, à lui seul, de portée juridique².

La transposition de ce raisonnement au PGRI conduirait à considérer qu'un lexique (ou glossaire) intégré à un objectif aurait la même portée juridique que ce dernier mais qu'à l'inverse un lexique dissocié matériellement des objectifs (comme des orientations et mesures) n'aurait à lui seul aucune force contraignante. Ce qui pourrait donc conduire à préconiser d'intégrer ce glossaire au sein d'un objectif.

Ce raisonnement ne s'impose toutefois pas d'évidence. En effet, si l'on peut envisager d'assimiler une définition à une « règle » (en principe prescriptive et donc précise), une telle assimilation avec un « objectif » au sens de l'article L. 566-7 du code de l'environnement ou avec une « mesure » telles que celles énumérées par le même article paraît plus douteuse. Un objectif est en principe formulé dans des termes généraux, laissant une marge d'appréciation (qui se traduit dans un rapport de compatibilité avec les normes subordonnées) tandis qu'une définition est par hypothèse rédigée de manière précise et ne laisse pas place à une telle marge d'appréciation. Quant aux « mesures », si elles peuvent *a priori* être plus précises que les objectifs en ce qu'elles tendent à en permettre la réalisation, elles ne s'imposent elles aussi qu'en termes de compatibilité, de sorte que l'incorporation de définitions en tant que « mesures » paraît tout aussi inadaptée. Un glossaire semblerait donc avoir davantage sa place en introduction ou en annexe du PGRI. Certes, dans ce cas, le glossaire n'aurait en lui-même pas de force contraignante. Néanmoins, il s'imposerait indirectement, par le truchement des objectifs et des mesures dont il éclairerait le sens et qui eux s'imposent aux normes subordonnées.

En tout état de cause, les définitions figurant dans le glossaire ne peuvent que, soit définir des notions en l'absence de texte, soit compléter des définitions textuelles sans pouvoir en modifier le sens (par exemple la notion d'inondation définie à l'article L. 566-1 du code de l'environnement. Ces considérations amènent des observations quant à l'importation dans les PGRI des définitions de la note d'accompagnement du décret PPRI.

² V. J.-F. Inserquet : « L'écriture juridique du règlement – Problèmes généraux – Fiche 3 Le lexique ou cahier de définitions », in GRIDAUH, *L'écriture juridique des PLU*, en ligne sur le site internet du Gridauh.

B/ De la reprise par le PGRI des définitions de la note d'accompagnement du décret PPRI

La reprise dans le PGRI des définitions issues de la note relative aux modalités d'application du décret PPRI présente l'indéniable intérêt d'harmoniser les notions utilisées dans les différents documents de planification du risque inondation, que les territoires soient ou non couverts par un PPRI. Ce d'autant plus que la note d'accompagnement du décret PPRI n'a en elle-même pas de valeur réglementaire : l'incorporation dans le PGRI des définitions qu'elle comporte permet donc de figer les concepts de cette note également sur les territoires couverts par un PPRI.

Par ailleurs, rien n'empêche de permettre aux autorités en charge des documents subordonnés de préciser les définitions du PGRI (reprenant celles du PPRI) pour tenir compte du contexte local. En revanche, il convient *a priori* d'éviter que le PGRI lui-même n'apporte de telles précisions, sauf à hypothéquer le pouvoir d'appréciation des autorités locales quant à la mise en œuvre des objectifs et mesures du PGRI alors que le lien de compatibilité entre le PGRI et les documents subordonnés doit précisément permettre de préserver ce pouvoir d'appréciation et, au-delà, l'autonomie des collectivités territoriales. Cela étant, rien n'interdit, dans le PGRI, d'accompagner les définitions générales d'indications, sous forme d'exemples, d'illustrations, et non pas selon une présentation impérative, de la façon dont s'appliquent les définitions générales à des circonstances locales.

Enfin, une attention particulière doit être portée à la définition de la notion de « constructions nouvelles » relativement aux reconstructions après sinistre en application de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme. En effet, les dispositions du code de l'environnement relatives aux PPRI adoptent une qualification spécifique des reconstructions réalisées dans le cadre de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme en retenant qu'elles ne sont pas considérées comme des « constructions nouvelles » au sens des dispositions du décret (C. env., art. R. 562-11-6). Cette précision est reprise dans le glossaire de la note d'accompagnement du décret PPRI à la définition des « constructions nouvelles ». Si le PGRI doit reprendre cette définition pour les territoires non couverts par un PPRI, il convient alors dans un souci de cohérence d'en tirer les conséquences quant aux règles applicables à ces reconstructions (V. Fiche n° II-1 4°).