



Les plans de gestion des risques d'inondation
et
Les obligations susceptibles d'être imposées aux
institutions

La reprise des principes du décret PPRI dans les territoires
non couverts par un tel plan – Fiche I-2

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

Table des matières

1°) L’habilitation figurant à l’article L. 566-7 du Code de l’environnement qui définit le contenu des PGRI permet-elle de reprendre les principes de zonage réglementaire figurant dans le décret du 5 juillet 2019 ?..... 3

2°) Les conséquences de la différence de nature juridique entre les PGRI et les PPRI sur la possibilité de reprendre les principes de zonage réglementaire figurant dans le décret du 5 juillet 2019 5

3°) Les conséquences des enjeux de cohérence des outils juridiques de prévention des inondations sur la reprise des principes de zonage réglementaire figurant dans le décret du 5 juillet 2019 7

Le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques d'inondation a eu pour objet de préciser et de modifier une partie du régime juridique de ces documents. Dans ce cadre, il fixe les modalités de détermination de qualification et de cartographie de l'aléa de référence ainsi que les « principes généraux du zonage réglementaire et du règlement » (Code de l'env., art. R. 562-11-6).

Cette partie du décret constitue une évolution importante car auparavant l'appréciation des principes de zonages relevait de la compétence des auteurs de chaque plan.

La question qui se pose ici est celle de savoir si les plans de gestion des risques d'inondation, pour lesquels les principes de zonages réglementaires ne sont pas fixés dans le Code de l'environnement, peuvent s'appuyer sur ceux qui sont définis dans le décret du 5 juillet 2019.

Pour apporter une réponse à cette question, il faut se placer à trois niveaux différents :

1°) Du point de vue de l'habilitation figurant à l'article L. 566-7 du code de l'environnement qui définit le contenu des PGRI ;

2°) Du point de vue de la différence d'effets juridiques que produisent les PGRI d'une part et les PGRI d'autre part ;

3°) Du point de vue de la nécessité d'une cohérence dans les outils juridiques de prévention des inondations.

1°) L'habilitation figurant à l'article L. 566-7 du Code de l'environnement qui définit le contenu des PGRI permet-elle de reprendre les principes de zonage réglementaire figurant dans le décret du 5 juillet 2019 ?

L'article L. 566-7 du Code de l'environnement est ainsi rédigé :

« L'autorité administrative arrête (...) à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins, un plan de gestion des risques d'inondation pour les territoires définis à l'article L. 566-5. Ce plan fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et les objectifs appropriés aux territoires mentionnés au même article L. 566-5. Ces objectifs doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale mentionnée à l'article L. 566-4.

Pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation, des mesures sont identifiées à l'échelon du bassin ou groupement de bassins. Ces mesures sont intégrées au plan de gestion des risques d'inondation. Elles comprennent : (...)

3° Les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée ; (...) ».

A la lecture de ce texte, on mesure que pour ce qui concerne les contraintes susceptibles de peser sur les « occupations du sol », et notamment donc les possibilités de construction, l'habilitation est construite en trois niveaux :

1 – Le PGRI doit fixer des objectifs ;

2 – Pour réaliser ces objectifs, il doit « identifier des mesures » ;

3 – Ces mesures comprennent « des dispositions » « pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti ».

La principale difficulté vient ici de ce que ces dispositions ne prévoient pas de manière expresse la possibilité d'établir un règlement, et moins encore celle de déterminer un zonage réglementaire.

On peut toutefois se demander si une telle habilitation ne figure pas implicitement, mais nécessairement, dans le texte.

D'abord, les PGRI sont établis sur des bases cartographiques et les mesures qu'ils contiennent sont donc nécessairement repérées géographiquement.

Ensuite, le fait que les dispositions précitées emploient le terme de « dispositions » ou de « mesures », sans plus de précision, renvoie nécessairement à la possibilité de prendre des mesures réglementaires opposables.

Enfin, la notion de « mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque inondation » semble bien habiliter les PGRI à fixer des règles visant à limiter les possibilités de construire.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que cette habilitation est suffisamment large pour permettre la réalisation d'un zonage réglementaire reprenant les principes contenus dans le décret du 5 juillet 2019 pour les PPRI.

2°) Les conséquences de la différence de nature juridique entre les PGRI et les PPRI sur la possibilité de reprendre les principes de zonage réglementaire figurant dans le décret du 5 juillet 2019

Reprenant, dans le contexte du droit de l'environnement, la distinction classique entre « planification stratégique » et « planification opérationnelle », les PGRI et PPRI ont des effets juridiques sensiblement différenciés : les PPRI s'imposent, à titre de servitude d'utilité publique, à toutes les autorisations de constructions délivrées sur le fondement du Code de l'urbanisme, dans un rapport de conformité, tandis que les PGRI ne sont, pour ce qui concerne du moins les questions d'urbanisme, opposables qu'aux documents de planification urbaine et dans un simple rapport de compatibilité..

Le Conseil d'Etat, dans plusieurs décisions récentes, a été amené à préciser la portée et les effets de cette obligation de compatibilité dans le domaine de l'eau.

Dans le dernier état de cette jurisprudence (CE 25 septembre 2019, Ass. Nature Environnement 17, AJDA 2020, p. 243, note F. Balaguer), il a ainsi décidé que

« Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixés par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard de chaque orientation ou objectif particulier ».

Il faut apporter deux précisions avant de pouvoir mesurer la portée de cette décision. D'abord, elle ne concerne pas un PGRI mais un schéma directeur d'aménagement et de gestions des eaux (SDAGE). Toutefois, compte-tenu de la similitude de la structure juridique des textes relatifs aux SDAGE et de ceux relatifs aux PGRI (qui reposent d'ailleurs sur la même logique de transposition de la directive européenne du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau), il semble que la transposition de cette solution aux PGRI ne pose pas de problème sérieux. Ensuite, la solution est acquise dans le cadre d'un rapport de compatibilité non pas entre le SDAGE et un autre document réglementaire mais entre le SDAGE et une autorisation individuelle « dans le domaine de l'eau », autorisation qui doit lui être compatible (disposition qui se

retrouve pour les PGRI). Dès lors, la décision du Conseil d'Etat ne règle pas expressément la question de la compatibilité entre deux documents réglementaires.

Ces précisions apportées, quels enseignements peut-on tirer de cet arrêt ?

D'abord que le Conseil d'Etat a évolué sur le périmètre dans lequel s'apprécie la compatibilité : alors qu'auparavant, il se plaçait à l'échelon du « document », il se place désormais à l'échelon « du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux », autrement dit, à l'échelon du projet lui-même. C'est donc indéniablement un renforcement de la contrainte puisqu'autant il est difficile de détecter des incompatibilités par rapport à des documents d'aussi large portée géographique que les SDAGE ou les PGRI, autant, si on se place au niveau du projet, voire, pour ce qui concerne des documents de planification, à l'échelon de ceux-ci, cette incompatibilité sera plus facile à identifier.

Ensuite, le Conseil d'Etat maintient la logique de sa jurisprudence antérieure selon laquelle le juge (et donc avant lui l'administration) doit procéder à une « analyse globale ». C'est-à-dire que la compatibilité ne se mesure pas disposition par disposition mais à l'échelle de l'ensemble des mesures, objectifs et dispositions figurant dans le document. Ce qui a pour effet de faciliter la satisfaction de l'exigence de compatibilité lorsque leurs objectifs sont concurrents.

Enfin, et la précision est peu sibylline, cette appréciation doit s'opérer « en tenant compte du degré de précision » des mesures et objectifs. Dans la partie de l'arrêt dans laquelle le Conseil d'Etat applique la méthodologie ainsi déterminée, il ne reprend pas cette notion de « degré de précision de la mesure », de sorte qu'il est difficile d'en mesurer la portée concrète. Il semble toutefois que l'on puisse considérer que cette phrase signifie que plus une mesure est précise, plus le rapport de compatibilité est susceptible d'être exigeant. Il reviendra sans doute à la jurisprudence, dans de prochains arrêts, d'éclairer le sens de la formule ou la manière dont doit s'apprécier ce contrôle renforcé.

Ces observations générales conduisent aux conclusions suivantes en ce qui concerne la reprise des principes du décret du 5 juillet 2019 par les PGRI.

1 – Ces reprises sont possibles.

2 – Compte tenu du rapport de compatibilité, les principes repris dans un PGRI n'auront pas la même force que ceux contenus dans un PPRI et des projets pourront s'en écarter sans pour autant être illégaux s'ils demeurent dans le champ de la compatibilité.

3 – Toutefois, compte tenu de la tendance au renforcement du contrôle décelée dans l'arrêt du 25 septembre 2019 du Conseil d'Etat, il semble que plus une mesure sera précisément énoncée et identifiée géographiquement, plus la contrainte sur les documents ou autorisations devant être compatibles avec le PGRI sera forte.

4 –Le fait que le Conseil d'Etat prenne désormais en compte le « degré de précisions de la norme », pour exercer le contrôle de compatibilité dans le domaine de l'eau conduit à admettre qu'une prescriptivité renforcée n'est pas nécessairement exclue dans un PGRI.

3°) Les conséquences des enjeux de cohérence des outils juridiques de prévention des inondations sur la reprise des principes de zonage réglementaire figurant dans le décret du 5 juillet 2019

De ce dernier point de vue qui relève davantage des logiques de politique publique que de droit strict, il y a lieu d'observer que la reprise des principes du décret PPRI du 5 juillet 2019 n'est pas seulement possible, comme il vient d'être dit, mais qu'elle est sans doute souhaitable et cela dans une logique de cohérence entre les différents instruments.

On sait que la France a opté, en transposant les dispositions relatives aux crues et inondations de la directive européenne sur l'eau précitée, pour un schéma à quatre étages : une stratégie nationale, déclinée en suite dans les PGRI, qui eux-mêmes contiennent des périmètres renforcés, les « territoires à risques d'inondation » et enfin les instruments opérationnels que constituent les PPRI. Les PGRI doivent permettre d'atteindre la stratégie nationale, ils définissent les mesures à prendre dans les TRI, et les PPRI doivent être compatibles avec les PGRI.

Compte-tenu de la pluralité de ces niveaux d'intervention, il y a donc tout lieu d'opter, outre pour un vocabulaire commun (v. fiche I-4), pour l'utilisation d'une technique réglementaire reposant sur des bases communes, afin d'assurer au mieux la cohérence administrative et juridique; de ces différents instruments. Or, à partir du moment où la technique réglementaire relative aux PPRI a été définie dans le Code de l'environnement, et que les PPRI ne peuvent pas s'en écarter, la seule solution consiste à ce que les autres instruments, et notamment les PGRI se mettent en cohérence avec ces principes réglementaires.

Mais naturellement, reprise des principes ne doit pas vouloir dire identité de rédaction : il appartient donc aux auteurs de PGRI, tout en se plaçant dans le cadre

des principes réglementaires du PPRI, d'assurer leur adaptation à la nature de document stratégique que constituent les PGRI.