



**Les plans de gestion des risques d'inondation**

**et**

**Les obligations susceptibles d'être imposées aux documents d'urbanisme**

**et**

**aux autorisations environnementales**

**Les obligations de fond – Fiche II-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

## Table des matières

1°) Le PGRI peut-il imposer aux documents d'urbanisme de prendre en compte le principe de préservation des champs d'expansion des crues posé par le Code de l'environnement ? Si oui sous quelle formulation ? .....	4
a) Les PGRI sont-ils habilités à assurer la préservation des champs d'expansion des crues ? .....	5
b) Comment la préservation des champs d'expansion des crues doit elle être articulée entre les différents documents relatifs à la ressource « eau » et à la gestion des risques d'inondation.....	6
2°) D'une manière générale, le PGRI peut-il utiliser une rédaction « prescriptive » pour imposer certaines obligations aux documents d'urbanisme (par exemple, sur les territoires couvrant un TRI ou pour mettre en œuvre les principes du décret PPRI relativement aux zones endiguées et en particulier le refus de nouvelles constructions dans ces zones) ?.....	9
3°) Les PGRI peuvent-ils soumettre les projets ICPE aux dispositions applicables aux projets IOTA (projets dans le lit majeur des cours d'eau notamment) ?.....	11
4°) Le PGRI peut-il comporter des dispositions orientant le contenu des documents d'urbanisme quant à la réglementation de la reconstruction des bâtiments détruits selon que leur destruction est ou non liée à une inondation ? .....	13
5°) Le PGRI peut-il inciter au développement de la connaissance (patrimoine, activités, établissements sensibles...) et à l'identification des enjeux liés ? .....	18
6°) Incidences des ordonnances du 17 juin 2020.....	19
a) Incidence de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation des normes applicables aux documents d'urbanisme.....	20
b) Incidence de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.....	21

Alors que le plan de gestion des risques d'inondation ne peut pas imposer en principe des obligations procédurales aux documents d'urbanisme et aux autorisations environnementales, (cf. la fiche II-2), le principe serait plutôt le contraire en matière d'obligations de fond.

Certes, cette possibilité n'est pas sans limites ; celles-ci sont analysées ci-dessous. Mais c'est le propre du plan de gestion des risques d'inondation de contenir des dispositions de fond visant à prévenir ces dommages.

Ceci ressort de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement consacrant ces documents environnementaux.

*« L'autorité administrative arrête, avant le 22 décembre 2015, 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 :*

*1° Les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en application de [l'article L. 211-1](#) ;*

*2° Les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues prévu à [l'article L. 564-2](#) ;*

*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 ;*

*4° Des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.*

*Les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation pour les territoires à risque d'inondation important mentionnés à l'article L. 566-5.*

*Le plan de gestion des risques d'inondation comporte une synthèse de ces stratégies locales et des mesures mentionnées à [l'article L. 566-8](#).*

*Le plan de gestion des risques d'inondation peut identifier les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général en application de [l'article L. 102-1](#) du code de l'urbanisme, et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente.*

*Il est accompagné des dispositions afférentes aux risques d'inondation des plans ORSEC, applicables au périmètre concerné.*

*Il est compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application du IV de [l'article L. 212-1](#) du présent code.*

*Il est compatible avec les objectifs environnementaux que contiennent les plans d'action pour le milieu marin mentionnés à [l'article L. 219-9](#).*

*Le plan de gestion des risques d'inondation est mis à jour tous les six ans.*

*Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation. »*

Plus précisément, il s'agit ici d'analyser la portée du PGRI à l'égard des documents d'urbanisme, notamment à propos du principe de préservation des champs d'expansion des crues ou, de façon plus générale, en imposant des obligations de fond à ces documents, en énonçant des règles relatives à la reconstruction des bâtiments détruits, en incitant le développement de la connaissance des enjeux liés aux inondations, ou à l'égard des autorisations ICPE.

Les apports des ordonnances du 17 juin 2020 finalement sans grande conséquence sur les rapports entre les documents d'urbanisme et le PGRI seront aussi exposés.

1°) Le PGRI peut-il imposer aux documents d'urbanisme de prendre en compte le principe de préservation des champs d'expansion des crues posé par le Code de l'environnement ? Si oui sous quelle formulation ?

Cette question pose le problème de l'articulation des documents de planification relatifs à la ressource eau, et notamment des PGRI, PPRI, SDAGE, SAGE ainsi que des zones de servitudes d'utilité publique qui peuvent être définies par arrêté préfectoral en application des dispositions de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement. Plus précisément, cette articulation conduit à identifier deux sujets : celui de savoir lesquels de ces documents sont habilités à assurer la protection de ces zones, tout d'abord, celui de savoir comment ces protections peuvent être combinées, ensuite.

a) Les PGRI sont-ils habilités à assurer la préservation des champs d'expansion des crues ?

La protection des « champs d'expansion des crues » (parfois encore appelés « champs d'inondation » ou « zones d'expansion des crues ») n'est explicitement mentionnée que pour deux des documents qui viennent d'être mentionnés :

- Les SAGE, par application de l'article L. 212-5-1 I 4°) du Code l'environnement qui dispose que ce document « *peut aussi* » « *Identifier, en vue de les préserver, les zones naturelles d'expansion de crues* » ;
- Les PPRI, par application des dispositions de l'article L. 562-8 du Code de l'environnement qui dispose que

*« 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 ».*

Il faut ajouter une troisième habilitation qui, sans être parfaitement énoncée, semble néanmoins assez claire. Elle concerne les zones de l'article L. 211-12 du code de l'environnement qui peuvent comprendre à la fois des zones de rétention artificielle des crues, des zones « de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau » et des « zones humides dites zones stratégiques pour la gestion de l'eau », lorsque celles-ci sont délimitées par un SAGE. Les zones naturelles d'expansion des crues recourent en partie ces deux catégories.

En revanche, ni les SDAGE ni les PGRI n'énoncent expressément ces types de zones comme pouvant faire l'objet de prévisions dans ces documents.

A partir de ce constat, deux analyses sont possibles.

La première consiste à dire que si le législateur a prévu au profit des documents opérationnels (SAGE et PPRI), et d'eux seuls, une habilitation expresse pour assurer la gestion des champs d'expansion des crues, c'est qu'il a considéré qu'il s'agissait d'un enjeu d'une importance particulière qu'il convenait de gérer uniquement dans les territoires eux-mêmes soumis à un risque ou à des problèmes particuliers.

Dès lors, on pourrait considérer que l'absence d'habilitation expresse en ce sens des documents stratégiques, que constituent les SDAGE et les PGRI, constitue une forme d'éviction de ces documents au profit des documents opérationnels, en application du principe juridique classique selon lequel le droit spécial s'applique de préférence au droit général.

Il nous semble toutefois que cette interprétation ne peut pas être retenue, spécialement en ce qui concerne les PGRI.

En effet, la préservation des champs d'expansion naturels des crues fait partie des « principes généraux relatifs à l'aménagement des zones à risque d'inondation » contenus dans la « stratégie nationale de gestion des risques d'inondation » (p. 5).

Or, cette stratégie nationale est définie en application des articles L. 566-4 et L. 566-5 du Code de l'environnement et ce dernier article, tout particulièrement, dispose que

*« A l'échelon du bassin ou groupement de bassins, sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation et de la stratégie nationale, l'autorité administrative, associant les parties prenantes au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de l'aménagement du territoire, décline les critères nationaux pour sélectionner les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ».*

Et l'article L. 566-7 du Code de l'environnement prévoit également que les PGRI doivent avoir pour objectif « d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale mentionnée à l'article L. 566-4 ».

Le terme « déclinaison » employé par le Code de l'environnement pour désigner la relation entre la stratégie nationale et les plans de gestion n'est pas d'une rigueur juridique absolue, mais l'idée qu'il désigne peut-être rétablie aisément : les PGRI doivent être regardés comme édictés à l'échelon territorial en application de la stratégie nationale. Il en résulte que si celle-ci institue des « principes généraux », il appartient aux PGRI de les mettre territorialement en œuvre.

Pour cette raison, puisque la préservation des champs d'expansion des crues fait partie de la stratégie nationale, il appartient aux PGRI de la mettre en œuvre.

On pourrait peut-être même considérer qu'un PGRI qui ne « déclinerait » pas les principes généraux contenus dans la stratégie nationale, soit qu'il en aurait omis un ou qu'il contiendrait des mesures qui vont à leur encontre, courrait un risque d'illégalité. Il appartiendra à la jurisprudence de déterminer ce point si elle est un jour saisie de la question.

b) Comment la préservation des champs d'expansion des crues doit-elle être articulée entre les différents documents relatifs à la ressource « eau » et à la gestion des risques d'inondation ?

Le principe de la possibilité pour les PGRI d'assurer la protection des zones d'expansion des crues étant acquis, la manière dont ces documents peuvent assurer cette protection et comment les mesures qu'ils contiennent s'articulent avec celles

prévues par les autres documents qui assurent cette protection posent également des questions délicates.

- L'articulation PGRI/PPRI

Comme on l'a rappelé précédemment, l'article L. 562-8 du Code de l'environnement donne aux PPRI une habilitation expresse pour assurer la protection des champs d'inondation :

*« 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 ».*

Il en résulte que dans les territoires couverts par un PPRI, le rôle du PGRI pourra difficilement dépasser celui d'un document méthodologique et d'orientation puisque l'essentiel de la compétence est bien confié en la matière au document opérationnel. Néanmoins, compte-tenu de l'obligation de compatibilité des PPRI avec les PGRI, ces orientations et indications méthodologiques ne seront pas dénuées de toute portée juridique.

- L'articulation PGRI/SAGE dans les zones hors PPRI

Nous touchons sans doute ici un des problèmes les plus délicats. En effet, si le Code de l'environnement établit une « inter compatibilité » entre les SDAGE et les PGRI, qui revient en réalité à une très forte analogie si ce n'est une identité de rédaction entre ces documents sur les enjeux qu'ils doivent chacun traiter dans leur domaine de compétence, il n'existe en revanche aucun lien juridique entre les PGRI et les SAGE qui déclinent, de manière opérationnelle pour les sous bassins, les objectifs et mesures des SDAGE.

L'architecture du Code repose ainsi sur une double compatibilité verticale PGRI/PPRI et SDAGE/SAGE ainsi que sur une compatibilité horizontale PGRI/SDAGE, mais il n'y a pas en revanche de compatibilité diagonale PGRI/SAGE.

Or, comme on l'a souligné précédemment, les SAGE disposent d'une attribution de compétence en matière de protection des zones d'expansion des crues. Les dispositions de l'article L. 212-5-1 I 4° du Code de l'environnement lui permettent, comme on l'a déjà dit « d'identifier, en vue de les préserver, les zones naturelles d'expansion de crues ». En revanche, ni ces dispositions législatives, ni les dispositions

réglementaires qui en précisent les conditions d'application ne prévoient la possibilité pour les SAGE d'assurer la réglementation et la gestion de ces zones.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que les PGRI ne sont pas compétents, lorsqu'un SAGE s'applique, pour délimiter ces zones. En revanche, ils sont compétents pour en assurer la réglementation et la gestion dans le cadre des « mesures » et « dispositions » qu'il leur appartient de prendre.

- La protection des champs d'expansion des crues par les PGRI dans les périmètres hors PPRI et SAGE.

Un nouveau problème se pose ici, et qui est lié cette fois à l'articulation des PGRI avec les zones de « servitudes d'utilité publique » définies à l'article L. 211-12 du Code de l'environnement.

En effet, ces dernières zones semblent pouvoir concerner, mais dans des conditions qui ne sont pas pleinement élucidées par les textes, les champs d'expansion des crues.

L'article L. 211-12 précité du Code permet de créer ces zones de servitude d'utilité publique dans trois cas :

*« 1° Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ;*

*2° Créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites " zones de mobilité d'un cours d'eau ", afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels ;*

*3° Préserver ou restaurer des zones humides dites " zones stratégiques pour la gestion de l'eau " délimitées en application de l'article L. 212-5-1 ».*

Le premier cas est clairement en dehors du champ de la question puisqu'il s'agit de créer des zones d'inondation artificielles.

Les « zones de mobilité des cours d'eau » visé par le 2<sup>e</sup> cas concernent les cas où un cours d'eau n'est pas canalisé et, en cas d'augmentation du niveau des eaux, permet à celles-ci de s'étendre sur les berges et les espaces avoisinants. Ces zones constituent donc un sous-ensemble de la catégorie des champs d'expansion des crues.



Le troisième cas est plus problématique. Intuitivement, on pourrait envisager que les zones d'expansion des crues fassent partie des « zones stratégiques pour la gestion de l'eau ». Cependant, l'article L. 212-5-1° du Code de l'environnement qui les définit, distingue ces « zones stratégiques » mentionnées au 3°) du texte des « zones naturelles d'expansion des crues », mentionnées, comme on l'a déjà dit, au 4°) du même texte, manifestant ainsi que ces dernières ne sont pas des « zones stratégiques ».

Il ressort donc de cette analyse que seules les zones d'expansion naturelles des crues situées dans les « zones de mobilité des cours d'eau » peuvent être sujettes à la délimitation d'une zone de servitude d'utilité publique imposant des contraintes fortes aux constructions et opérations de toute nature.

Ainsi, dans les territoires hors SAGE hors PPRI, les PGRI sont en principe compétents pour délimiter et réglementer les champs d'expansion des crues et imposer aux documents d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité, ces contraintes. En revanche, dans les cas où une zone de servitude d'utilité publique a été définie en application de l'article L. 211-12 précité du Code de l'environnement, la délimitation et la réglementation précise de cette zone, qui s'impose directement aux constructions et aménagements, a sans doute vocation à primer sur les dispositions du PGRI même si, là encore, le Code de l'environnement n'a défini aucune relation juridique entre ces deux dispositifs.

2°) D'une manière générale, le PGRI peut-il utiliser une rédaction « prescriptive » pour imposer certaines obligations aux documents d'urbanisme (par exemple, sur les territoires couvrant un TRI ou pour mettre en œuvre les principes du décret PPRI relativement aux zones endiguées et en particulier le refus de nouvelles constructions dans ces zones) ?

Nous pourrions penser que les PGRI, en tant qu'ils constituent des documents stratégiques, n'ont pas vocation à contenir une formulation trop strictement prescriptive, cela d'autant plus que ne s'imposant que dans un rapport de compatibilité avec les documents d'urbanisme, cette prescriptivité n'a finalement qu'une incidence limitée sur la portée juridique des normes posées dans le PGRI.

Toutefois, certaines évolutions récentes appellent une autre lecture. Ces dernières ont déjà été analysées dans la fiche I.2 relative à la manière dont la jurisprudence récente apprécie le lien de compatibilité en matière environnementale.

Sans reprendre l'ensemble des développements contenus dans cette fiche, il convient de rappeler, ici, le dernier état de la jurisprudence (CE 25 septembre 2019, *Ass. Nature Environnement* 17, AJDA 2020, p. 243, note F. Balaguer).

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a 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 ».*

En précisant que l'appréciation de la compatibilité doit s'opérer « en tenant compte du degré de précision » des mesures et objectifs, 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. Autrement dit, le Conseil d'Etat ne semble pas exclure qu'un document stratégique contienne des normes précises.

Cet arrêt conduit à lire différemment les solutions qu'il avait donné dans une décision antérieure, rendue en 2017 et qui, à propos des SCoT disposait que

*« à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ».* (CE 18 déc. 2017, n° 395216, Le regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise [ROSO], AJDA 2018. 1348, note J. Tremeau ; RDI 2018. 125, obs. J.-P. Strebler ; AJCT 2018. 286, obs. P. Peynet).

Cet arrêt qui semblait fixer une ligne de doctrine pour tous les documents stratégiques, semble en réalité ne concerner que les SCoT, sur la base des dispositions propres qui les régissent et en particulier de l'article L. 122-14 du Code de l'urbanisme alors applicable, qui énonce que le DOO du SCoT « **détermine 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. Il **définit 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. ».

Mais l'article L. 566-7 du Code de l'environnement est rédigé de manière sensiblement plus stricte et permet aux PGRI de prendre des « dispositions », des « mesures », et donc tous instruments juridiques sensiblement plus denses que les orientations du SCoT.

Dans ces conditions, au vu de l'évolution récente de la jurisprudence qui a été rappelée, il semble qu'il n'existe plus d'obstacle juridique à une normativité stricte des PGRI. Mais il faut en revanche, conserver aux PGRI leur vocation de documents stratégiques et éviter de les transformer en « PPRI de bassins » sauf à les dénaturer.

3°) Les PGRI peuvent-ils soumettre les projets ICPE aux dispositions applicables aux projets IOTA (projets dans le lit majeur des cours d'eau notamment) ?

Depuis la réforme de 2017 créant la nouvelle autorisation environnementale, un même projet peut relever à la fois de la nomenclature IOTA, définie par application de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement en caractérisant les impacts sur l'eau et les milieux aquatiques, et de la nomenclature ICPE. Il en résulte que si un projet d'ICPE constitue simultanément un IOTA, il donne lieu à une décision « prise dans le domaine de l'eau », au sens des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement et qui, par suite, doit être compatible avec le PGRI.

La question est plus délicate, en revanche, dans certains cas d'articulation de la nomenclature ICPE et de la nomenclature IOTA, notamment lorsque les projets ne sont soumis qu'à une autorisation simplifiée dite « enregistrement » aux termes de l'article L.512-7 du Code de l'environnement.

Ces dispositions prévoient en effet que pour certaines installations et notamment celles dont « les dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées » ; les dispositions des articles L. 214-3 à L. 214-6 (régime des autorisations IOTA) ne sont pas applicables.

Faut-il alors en déduire que les ICPE enregistrées ne peuvent jamais être des IOTA, et donc des décisions « prises dans le domaine de l'eau », alors même qu'elles auraient des incidences sur l'eau ou les milieux aquatiques, et n'auraient donc pas à être compatibles avec les PGRI ?

La réponse à cette question n'est pas évidente. En effet, d'un côté le I-bis de l'article L. 512-7 du Code de l'environnement prévoit que l'enregistrement de l'ICPE « porte également sur les IOTA de l'article L. 214-1 projetés par le pétitionnaire ». Autrement dit, ce régime constitue une fusion d'autorisation mais ne supprime pas l'obligation de respecter les exigences applicables aux IOTA.

Mais d'un autre côté, l'enregistrement d'un type d'installations suppose que le Ministre ait pris des « prescriptions générales » s'appliquant à toutes les installations relevant de cette catégorie. Or, dans le II de l'article L. 512-7 qui définit ce que doivent contenir ces prescriptions générales, il n'est pas question, du moins directement, de la prévention des crues et inondation :

*« Les prescriptions générales peuvent notamment prévoir :*

*1° Des conditions d'intégration du projet dans son environnement local ;*

*2° L'éloignement des installations des habitations, des immeubles habituellement occupés par des tiers, des établissements recevant du public, des cours d'eau, des voies de communication, des captages d'eau ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers ».*

De sorte que se pose une double question. Est-ce que les prescriptions générales du Ministre constituent une « décision dans le domaine de l'eau », qui doit être compatible avec les PGRI ? Est-ce que le fait que les prescriptions générales ne font pas de référence directe aux risques d'inondation exonère l'autorisation simplifiée, dite enregistrement, d'être compatibles avec les PGRI ?

Il est difficile de donner à ces questions des réponses assurées en raison de l'absence de jurisprudence. Nous inclinons à penser qu'un allègement des contraintes procédurales ne signifie pas pour autant un allègement des contraintes de fond, spécialement pour un enjeu majeur comme celui des incidences d'un projet sur l'eau et les milieux aquatiques, mais cela reste à démontrer.

Enfin, et de manière plus générale, il convient de souligner que les autorisations ICPE doivent être compatibles avec les dispositions des plans locaux d'urbanisme. La Cour de Nantes a d'ailleurs récemment donné une interprétation rigoureuse du rapport de compatibilité en jugeant que « *L'opération qui fait l'objet d'une installation classée pour la protection de l'environnement ne peut être regardée comme compatible avec un plan local d'urbanisme qu'à la double condition qu'elle ne soit pas de nature à compromettre le parti d'aménagement retenu par la commune dans ce plan et qu'elle ne méconnaisse pas les dispositions du règlement de la zone du plan dans laquelle sa réalisation est prévue* » (CAA Nantes, 19 juill. 2019, n° 18NT01002 : AJDA 2019, p. 2386, obs. P. Picquet).

Dans ces conditions, le PGRI, en imposant des contraintes aux documents d'urbanisme, il est vrai dans un rapport de compatibilité, imposera indirectement des contraintes aux projets ICPE.

4°) Le PGRI peut-il comporter des dispositions orientant le contenu des documents d'urbanisme quant à la réglementation de la reconstruction des bâtiments détruits selon que leur destruction est ou non liée à une inondation ?

La question se pose de savoir dans quelle mesure le PGRI peut encadrer le droit de reconstruire après sinistre ou démolition reconnu par l'article L. 111-15 du Code de l'urbanisme.

Aux termes de cet article :

*« 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. »*

Pour que s'applique le droit de reconstruire à l'identique un bâtiment, il faut :

- qu'il s'agisse effectivement d'un bâtiment (CAA Douai, 27 juin 2012, n° 11DA01139, *Pierre A.* :

*« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le mur en cause, qui constituait le mur pignon de l'ancien garage accolé à la propriété de M. A démolit lors de la réalisation des travaux entrepris par la SCI Amiens La Croix du Cerf, ne supporte aucune construction ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment pas du rapport d'expertise établi le 3 décembre 2003 par M. B à la demande du requérant, que l'arasement de ce mur a été à l'origine, même partiellement, des différents désordres et malfaçons occasionnés à son habitation que l'expert impute principalement aux travaux de terrassement en excavation du sous-sol de la résidence ayant pu conduire à un affouillement des fondations de celle-ci ; que, dans ces conditions, ce mur, eu égard à sa nature et à sa destination, ne saurait être regardé comme constituant un bâtiment au sens des dispositions de l'[ancien] article L. 111-3 du Code de l'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté » – CAA Nantes, 18 janv. 2013, n° 12NT01118, *Préfet des Côtes d'Armor* – CAA Lyon, 1<sup>er</sup> oct. 2013, n° 13LY00315, *Gomar* : « Le droit à reconstruction [...] ne peut être mis en œuvre que dans l'hypothèse dans laquelle le bâtiment démolit peut être regardé comme une véritable construction et ne constitue pas une simple ruine » – V. dans le même sens : CAA Marseille, 31 janv. 2018, n° 17MA04291, *Préfet du Var* ;*

- que l'immeuble ait « été détruit ou démoli » il y a moins de dix ans, étant rappelé qu'une démolition volontaire ne fait pas obstacle au droit de reconstruire à l'identique (CAA Lyon, 1<sup>er</sup> oct. 2013, n° 13LY00315, *Gomar*). Mais il est important de noter que la prescription de dix ans du droit de reconstruire à l'identique ne commence à courir, en tout état de cause, qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2009 (CE, 21 janv. 2015, n° 382902 – CE, 16 mars 2016, n° 386878, *SCI Gilpierre*) ;

- qu'il ait été réalisé de manière régulière, c'est-à-dire en exécution d'un permis de construire s'il a été construit après 1943, sauf à ce qu'il ait été annulé (CE, 5 mars 2003, *Lepoutre, Rec.*, p. 116), étant précisé qu'il semble que la preuve de la régularité de la construction initiale repose sur le pétitionnaire (CE, 7 juin 2019, n° 426966) ;
- que le projet porte sur une reconstruction « à l'identique » : même surface, même destination, même volume, même aspect extérieur, même configuration (CAA Douai, 17 janv. 2013, n° 12DA00852 :

*« Considérant que M. G. admet, dans son mémoire d'appel, que la construction autorisée par le permis de construire litigieux a pour objet de remplacer par un seul hangar trois anciennes bâtisses détruites lors de la tempête de 2009, qui étaient de hauteur différente les unes par rapport aux autres ; qu'il a, en outre, été précisé au cours de l'audience publique par le conseil de M. G. qu'en réalité, le permis de construire contesté n'avait vocation qu'à remplacer deux anciennes bâtisses sur trois, la dernière ayant été détruite antérieurement ; que, néanmoins, ainsi qu'il a été dit et montré sur les documents photographiques produits à l'instance, l'un de ces deux bâtiments anciens formait le corps principal du hangar dont la reconstruction est poursuivie tandis que l'autre, mitoyen, constituait un simple appentis distinct du hangar principal ; que, dans ces conditions, et alors même que le bâtiment projeté aurait une superficie au sol et un volume global équivalents aux bâtiments antérieurs – ce qui n'est pas certain au vu des pièces produites, notamment dans le dossier de permis de construire particulièrement succinct –, il ressort des pièces du dossier que l'opération projetée ne constitue pas une reconstruction à l'identique au sens des dispositions précitées de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme » . – Voir également : CAA Marseille, 19 déc. 2019, n° 17MA00524 : il ressort des pièces du dossier que « des modifications de la structure du bâtiment sont prévues consistant notamment à poser des baies vitrées afin de fermer le bâtiment. Dans ces conditions, eu égard à l'importance de ces modifications par rapport au bâtiment antérieur, et alors même que l'implantation et la hauteur du bâtiment doivent être les mêmes, le projet ne porte pas sur une reconstruction à l'identique »). Le Conseil d'État a cependant déjà qualifié de reconstruction à l'identique un projet « ne présentant que des aménagements intérieurs et extérieurs mineurs et ne différant que légèrement de la construction à laquelle elle se substitue » (CE, 6 déc. 1993, n° 103884, *Bohn* – pour le remplacement d'un velux par un chien-assis : CAA Nancy, 1<sup>er</sup> juin 2006, n° 04NC00320, *Alves Dinis*) ; lorsque la construction a été édifiée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 1943, le pétitionnaire doit apporter la preuve de la configuration et de la destination de cette construction au moment de son édification, de sorte de permettre aux services instructeurs et en dernier lieu au juge administratif de s'assurer que le projet dont la reconstruction est sollicitée est bien identique (CAA Marseille, 30 janv. 2018,*

n° 16MA01168, *Commune d'Agde* ; en l'espèce, les indications portées sur un acte de vente sont jugées insuffisantes) ;

- que le projet de reconstruction ne soit pas interdit par le plan local d'urbanisme ou la carte communale, l'interdiction devant, dans ce cas, être motivée par des considérations d'urbanisme (Rép. min. à QE n° 87605 : *JOAN*, 7 nov. 2006, p. 11674 : « L'article L. 111-3 [devenu article L. 111-15] permet la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre sauf si le document d'urbanisme en dispose autrement. Ces dispositions permettent de reconstruire des bâtiments sinistrés qui, régulièrement construits, ne respectent plus les dispositions d'un document d'urbanisme postérieur. Ainsi, le seul fait que le nouveau document d'urbanisme rende une zone inconstructible n'est pas suffisant pour interdire la reconstruction d'un bâtiment sinistré. Il faut en outre que la carte communale ou que le plan local d'urbanisme indique que la reconstruction à l'identique est interdite en cas de sinistre en justifiant les raisons d'une telle disposition. Une telle interdiction ne peut être motivée que par la nécessité d'une protection spéciale du lieu, par exemple un espace situé dans la bande littorale des cent mètres ou pour des raisons de sécurité » – au sujet d'un PLU limitant à deux ans la période pendant laquelle la reconstruction est permise, cette limitation n'étant pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation : CAA Lyon, 22 déc. 2009, n° 08LY00036, *Duclaux de l'Estaille*). Le Conseil d'État insiste sur le fait que « seules des dispositions expresses de la réglementation locale d'urbanisme prévoyant l'interdiction de la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits par sinistre ou démolis peuvent légalement faire obstacle à sa reconstruction »<sup>1</sup> (CE, 8 nov. 2017, n° 403599, *Société Battos* ; en l'espèce, le Conseil d'État considère en conséquence qu'a commis une erreur de droit la cour administrative d'appel qui s'est fondée sur la disposition du PLU prévoyant que « sont admises les occupations suivantes : [...] la reconstruction à l'identique dans le cas de sinistre » pour juger que seule la reconstruction à l'identique en cas de sinistre était autorisée et non la reconstruction à l'identique en cas de démolition volontaire). La cour administrative d'appel de Douai a récemment jugé que si les dispositions expresses d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme d'une commune peuvent faire obstacle à la reconstruction à l'identique des bâtiments après sinistre, « ces documents d'urbanisme peuvent également

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, et dans le même sens, le ministre en charge de l'Urbanisme, saisi de l'hypothèse où l'immeuble démoli est situé dans une zone du PLU où les constructions sont interdites mais où l'extension mesurée des constructions existantes est autorisée, a considéré, dès lors que les prescriptions du PLU en cause n'interdisent pas explicitement la reconstruction à l'identique et permettent, en outre, l'extension mesurée des constructions existantes, que la reconstruction à l'identique intégrant l'extension mesurée est possible dans le cadre d'une même demande de permis de construire (Rép. min. n° 1812 : *JOAN*, 13 nov. 2012, p. 6474).

soumettre la reconstruction d'un bâtiment sinistré au respect de prescriptions particulières » ce qui n'est pourtant pas expressément prévu par le code (CAA Douai, 17 janv. 2013, n° 12DA00717, *SCI Figaro de Crète*).

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a ajouté à ces documents les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) qui peuvent donc faire obstacle au droit de reconstruction à l'identique, ce qui présente un intérêt limité puisque la jurisprudence du Conseil d'État était déjà fixée en ce sens (CE, 17 déc. 2008, *Falcoz, Rec.*, p. 467). En effet, la mise en œuvre du droit de reconstruire à l'identique ne peut avoir pour effet d'exposer les habitants, usagers ou riverains du bâtiment concerné « à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité » (CE, Avis, 23 févr. 2005, n° 271270, *Hutin* ; pour une application récente : CAA Marseille, 15 mai 2014, n° 12MA00034, *Rougerie* : « En édictant ces dispositions, 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, 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 serait sollicité »). Autrement dit, les dispositions de l'article R. 111-2 pourront être opposées à la demande d'autorisation de reconstruire à l'identique un bâtiment (CAA, 7 mai 2009, n° 07MA01678, *Guin*) ; il a été jugé, avant la loi ENE de 2010, qu'il en allait de même de celles du plan de prévention des risques d'inondation (CE, 17 déc. 2008, *Falcoz*, préc.).

Seul un POS, un PLU, une carte communale ou un PPRN peut faire échec au droit de reconstruire à l'identique, ou soumettre la reconstruction à des prescriptions particulières. En-dehors de ce cas et sauf risque d'atteinte à la sécurité des biens ou des personnes, le droit à reconstruire vaut « nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire »<sup>2</sup>.

Il convient de préciser que, s'agissant des PPRI, le décret du 5 juillet 2019 prévoit explicitement qu'une reconstruction après sinistre n'est pas considérée comme une construction nouvelle « au sens » des dispositions de l'article R. 562-11-6 du Code de l'environnement qui fixe les limitations au droit de construire que les PPRI peuvent apporter pour ce qui concerne les constructions nouvelles (le décret ne

---

<sup>2</sup> En conséquence, les dispositions de la loi Littoral, posant une règle d'inconstructibilité dans la zone des 100 m à compter du rivage hors parties urbanisées de la commune, ne sauraient justifier un refus d'autorisation de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit ou démoli (CAA Marseille, 6 avr. 2017, n° 15MA01104).



comportant en revanche aucune énumération des limitations qui sont susceptibles d'être apportées aux travaux sur des constructions existantes, qui restent par voie de conséquence à l'appréciation de l'autorité de l'Etat compétente pour chaque PPRI). En excluant le droit à reconstruire après sinistre du champ d'application de ces dispositions, le pouvoir réglementaire a certainement eu le souci de ne pas porter atteinte au droit reconnu par le législateur. L'inverse aurait en effet conduit à limiter *a priori* le droit à reconstruire après sinistre (en faisant application des dispositions de l'article R. 562-11-6) alors que la volonté du législateur est que les limites apportées à ce droit le soient uniquement par les documents locaux (PLU, carte communale, PPR) et en considération des circonstances locales qui seules peuvent justifier des restrictions à ce droit, et de façon expresse dans le document concerné.

### **Au regard de ce qui précède :**

- La reconstruction après sinistre ou destruction s'entend nécessairement de la reconstruction d'un ancien bâtiment : cette construction doit par conséquent être regardée comme une construction nouvelle, qui justifie d'ailleurs la nécessité d'obtenir un permis de construire. Les dispositions du décret PPRI qui excluent cette qualification ne s'entendent, aux termes mêmes du texte, qu'« au sens » des dispositions de ce décret. Aussi, dès lors que le décret PPRI n'est pas applicable (c'est-à-dire hors du champ d'application du décret), la reconstruction est assimilable à une construction nouvelle ; et, sur les territoires couverts par un PPRI, les dispositions du Code de l'environnement précisant que les reconstructions après sinistre ne sont pas regardées comme des « constructions nouvelles » ont pour seule conséquence de les exclure du champ d'application des dispositions de l'article R. 562-11-6 (cf. supra) et de permettre ainsi à l'autorité compétente de prévoir ou non des dispositions particulières pour ces reconstructions.

- Cette reconstruction est un droit dès lors que les conditions fixées par l'article L. 111-15 sont remplies, notamment que cette reconstruction doit être réalisée à l'identique, le juge administratif n'admettant que des modifications mineures par rapport au bâtiment d'origine ;

- Le droit à reconstruire vaut quelles que soient les règles d'urbanisme applicables, y compris donc lorsque le terrain est situé en zone inconstructible (c'est d'ailleurs l'intérêt du mécanisme).

Il n'est donc utile d'introduire des dispositions spécifiques dans les documents d'urbanisme locaux (PLU, carte communale, PPR) que si l'on entend, soit faire échec à ce droit, soit l'encadrer par l'obligation de respecter des prescriptions particulières (ce qui pourrait être le cas par exemple dans des zones de risque modéré où certains

aménagement permettent de réduire ou supprimer le risque, les prescriptions devant être motivées par des considérations urbanistiques). Et ces dispositions doivent alors être explicites en ce sens qu'il ne doit pas y avoir de doute sur le fait que les auteurs du document ont bien visé le droit à reconstruire prévu à l'article L. 111-15.

Il n'y a donc pas d'intérêt à prévoir dans le PGRI une orientation visant à admettre ce droit à reconstruire après sinistre qui existe en tout état de cause en l'absence de dispositions contraires dans les documents d'urbanisme locaux, même en zone inondable ou dans une zone exposée à un risque autre que l'inondation (sous la réserve mentionnée ci-dessous de l'application éventuelle de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme).

En revanche, le PGRI peut comporter des orientations relatives à l'encadrement de ce droit dans les documents d'urbanisme (par exemple en indiquant quelles circonstances peuvent conduire à écarter ce droit ou à prévoir des prescriptions particulières). Toutefois, de telles orientations ne peuvent se justifier, compte tenu de l'objet de ce document, que si elles sont en lien avec un risque inondation. Aussi, en zone non inondable, le PGRI ne peut *a priori* pas prévoir que les documents d'urbanisme interdiront les reconstructions à l'identique qui, par hypothèse, feraient suite à un sinistre autre qu'une inondation. On ne peut toutefois exclure dans ce cas une orientation qui, à l'inverse, encouragerait à ne pas interdire la reconstruction si cette reconstruction permettait de lutter contre les inondations.

Cela étant, même en l'absence de dispositions expresses dans le PLU (ou la carte communale) relatives au droit à reconstruire prévu par l'article L. 111-5, la jurisprudence ménage à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme le pouvoir de refuser ces autorisations sur le fondement de l'article R. 111-2 dans l'hypothèse où les futurs usagers ou occupants du bâtiment seraient exposés « à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité ».

5°) Le PGRI peut-il inciter au développement de la connaissance (patrimoine, activités, établissements sensibles...) et à l'identification des enjeux liés ?

Cette question, même si elle emploie des items différents, rejoint les dispositions du 4° de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement qui dispose que :

*« 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 : (...)*

*4° Des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque ».*

En effet, la sensibilisation aux enjeux des risques d'inondation sur le patrimoine, les activités ou établissements, relèvent bien de « l'information préventive », de « l'éducation » et de la « conscience du risque ».

Les PGRI peuvent donc prévoir des « dispositions » pour assurer ce développement de la connaissance.

Pour autant, il ne faut pas exagérer la portée de ces « dispositions ».

D'une part, en effet, il ne semble pas que l'on puisse rattacher ces dispositions aux « programmes et décisions administratifs dans le domaine de l'eau » qui doivent être compatibles avec le PGRI, de sorte que ces mesures auront peu de portée sur les décisions administratives prises au titre de la police de l'eau.

D'autre part, et s'agissant des documents d'urbanisme, il a déjà été souligné dans la fiche II.2 (Les plans de gestion des risques d'inondation et les obligations susceptibles d'être imposées aux documents d'urbanisme et aux autorisations environnementales ; les obligations procédurales) que « l'autorité administrative compétente pour l'adoption du plan de gestion des risques d'inondation ne dispose d'aucune habilitation législative pour insérer dans un tel plan des dispositions modifiant le contenu des documents d'urbanisme, un plan de gestion des risques d'inondation ne peut imposer qu'un SCoT ou un PLU comprenne un diagnostic de vulnérabilité aux risques d'inondation ».

Cette solution peut-être ici transposée : il n'existe pas davantage d'habilitation à obliger d'inclure dans les documents d'urbanisme des documents ou à mettre en œuvre des actions qui ne sont pas prévues par les dispositions du Code de l'urbanisme.

Dans ces conditions, c'est sans doute davantage dans une connexion avec les PAPI, qui permettent de financer les mesures de protection ou de restauration des milieux, que de telles dispositions peuvent trouver un sens et une véritable portée.

#### 6°) Incidences des ordonnances du 17 juin 2020

L'article 46 de la loi ELAN du 23 novembre 2019 a habilité le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, d'une part « toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme » ainsi que, d'autre part, « toute mesure de nature législative propre à adapter à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021 l'objet, le périmètre et le contenu du schéma de cohérence territoriale ».

Deux ordonnances ont été prises le 17 juin 2020 en vertu de cette habilitation. Il convient ici de s'interroger sur l'incidence possible de ces textes sur les relations entre les PGRI et les documents d'urbanisme.

- a) Incidence de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation des normes applicables aux documents d'urbanisme

Cette ordonnance est applicable

*« aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et aux cartes communales dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021. Toutefois, l'établissement public [en charge du SCoT] ayant, avant cette date, prescrit une procédure d'élaboration ou de révision peut, tant qu'il n'a pas arrêté le projet prévu à l'article L. 143-20 du même code, décider de faire application des dispositions du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la présente ordonnance, à la condition que le schéma entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021. »*

L'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de cette ordonnance, prévoira que les SCoT doivent être compatibles avec :

*« 1<sup>o</sup> Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation 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<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du même article ».*

Ces dispositions seront donc inchangées par-rapport à celles de l'actuel article L. 131-1.

Le futur article L. 131-6 sera quant à lui rédigé de la manière suivante :

*« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles avec les dispositions mentionnées au 1<sup>o</sup> et avec les documents énumérés aux 2<sup>o</sup> à 16<sup>o</sup> de l'article L. 131-1.*

*Ils prennent en compte les documents mentionnés à l'article L. 131-2.*

*En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu sont également compatibles avec les documents énumérés aux 17<sup>o</sup> et 18<sup>o</sup> de l'article L. 131-1. »*

En conséquence, comme actuellement, en l'absence de SCoT, le PLU devra être compatible avec les objectifs du PGRI ainsi que les dispositions de ce plan prévues aux 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement.

**Il résulte de ce qui précède que l'ordonnance ne modifiera pas les rapports hiérarchiques entre le PGRI et les SCoT.** Comme auparavant, le SCoT, lorsqu'il existera, fera donc en quelque sorte « écran » entre le PGRI et le PLU. Toutefois, il n'est pas exclu que puisse être transposée en la matière la jurisprudence relative à l'opposabilité de la loi Littoral. En effet, dans ce cas également, lorsqu'existe un SCoT, celui-ci fait écran entre les dispositions de la loi Littoral et le PLU en ce sens que les auteurs du PLU ne doivent en principe s'assurer que de la compatibilité du plan avec le SCoT (ce dernier étant censé intégrer les dispositions de la loi Littoral)<sup>3</sup>. Or, il a été jugé que le SCoT ne fait écran que dans la mesure où les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application de la loi Littoral sont d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec cette loi, faute de quoi l'écran serait « transparent »<sup>4</sup>. Cela étant, le Conseil d'Etat a récemment nuancé cette jurisprudence en jugeant que, lorsqu'un SCoT existe, la compatibilité d'un PLU avec les dispositions particulières à la loi Littoral « s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières »<sup>5</sup>. En d'autres termes, le SCoT fait bien écran dès lors qu'il comporte des dispositions relatives à l'application de la loi Littoral (ce qui implique une normativité de ces dispositions, et semble ainsi exclure la seule reproduction des termes de la loi), dès lors que ces dispositions sont compatibles avec cette dernière, quel que soit leur degré de précision.

b) Incidence de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale

Cette ordonnance, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2021 (avec certains aménagements prévus à l'article 7), apporte des modifications sensibles au contenu des SCoT. A l'avenir, ces schémas comporteront un « projet d'aménagement stratégique » (qui aura une fonction similaire à celle de l'actuel PADD), « un document d'orientations et d'objectifs » (DOO) et des annexes. Les composantes du rapport de présentation seront intégrées dans les annexes.

Dans la nouvelle rédaction des dispositions relatives au SCoT, le DOO a pour fonction de « *déterminer les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de*

---

<sup>3</sup> Lorsque le territoire concerné est couvert par un SCoT, conformément aux dispositions de l'article L. 131-1, 1<sup>o</sup> du Code de l'urbanisme, les règles d'urbanisme particulières au littoral sont opposables à ces schémas qui doivent être compatibles avec elles. Ce n'est qu'en l'absence de SCoT qu'elles s'imposent aux plans locaux d'urbanisme (PLU) également dans un rapport de compatibilité (C. urb., art. L. 131-7).

<sup>4</sup> CAA Marseille 20 juin 2017, *Cne de Saint-Tropez*, n° 16MA01136, relativement en l'espèce aux dispositions de la loi Littoral relatives aux conditions d'extension de l'urbanisme (règle de l'urbanisation en continuité).

<sup>5</sup> CE 28 septembre 2020, *Cne du Lavandou*, n° 423087 et n° 423156.

*valorisation des territoires.* » Ce qui correspond à la fonction actuelle du DOO qui décline les objectifs du PADD.

A ce titre, l'ordonnance précise que

*« L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent. Il repose sur la complémentarité entre :*

*1° Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;*

*2° Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;*

*3° Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers (...).* (C. urb., art. L. 141-4 futur).

Dans leur esprit, les dispositions du futur article L. 141-4 s'inscrivent dans la droite ligne des dispositions de l'actuel article L. 141-5, même si la prévention des risques naturels sera à l'avenir inscrite sous la thématique des transitions écologique et énergétique (dans une optique « environnementale ») alors que l'actuel article L. 141-5 met plutôt en balance la prévention des risques et la maîtrise de l'urbanisation. Cela étant, ce changement semble surtout sémantique car sous cette nouvelle thématique figure la lutte contre l'étalement urbain qui implique de fait une maîtrise de l'urbanisation.

Plus particulièrement,

*« au regard des enjeux en matière de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition écologique, énergétique et climatique, le document d'orientation et d'objectifs définit :*

*1° Les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique ;*

*2° Les orientations en matière de préservation des paysages, les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, notamment en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux à une échelle appropriée ;*

*3° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau ;*

4° *Les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels.* » (C. urb., art. L. 141-10 futur).

Le SCoT pourra également comprendre

*« un programme d'actions visant à accompagner sa mise en œuvre. Ce programme précise les actions prévues sur le territoire pour mettre en œuvre la stratégie, les orientations et les objectifs du schéma de cohérence territoriale, que ces actions soient portées par la structure en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, les établissements publics de coopération intercommunale membres de cette structure, ou tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale ou associé à son élaboration, en prenant en compte les compétences de chacun.*

*Ce programme peut également identifier les actions prévues relatives aux objectifs nationaux de l'Etat et aux objectifs régionaux, ou les mesures prévues dans les conventions ou contrats qui les concernent, quand ils existent, dès lors que ceux-ci concourent à la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale »* (C. urb., art. L. 141-19 futur).

**En conclusion, ces nouvelles dispositions ne nous paraissent pas induire de changement notable sur le contenu du DOO en matière de prévention des risques et donc sur la manière dont le SCoT peut intégrer dans ce DOO les dispositions du PGRI.**

**En revanche, le programme d'actions peut à notre sens constituer un levier supplémentaire d'action en matière de prévention des risques d'inondation** puisqu'il permettrait de passer d'une dimension de réglementation (dans une perspective policière : ce qui est interdit, admis sous conditions...) à une dimension pré-opérationnelle (dans une perspective d'aménagement : quelles actions positives peuvent être programmées pour mettre en œuvre le projet d'aménagement stratégique), dans une logique similaire à celle des OAP du PLU. Il pourrait reprendre à son compte des actions prévues par le PGRI et en particulier 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 » (C. env., art. L. 566-7 3°).

Cela étant, d'une part, ce programme d'actions est facultatif. D'autre part, sa portée semble limitée. En effet, l'ordonnance ne modifie pas l'actuel article L. 141-2 qui ne prévoit l'opposabilité aux normes inférieures (dont les PLU) que du seul DOO. Or, le programme d'actions a vocation à figurer dans les annexes du schéma.