



**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 – Fiche II-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°) Le PGRI et l'identification des enjeux quant aux risques d'inondation.....	5
2°) Le PGRI et la composition des documents d'urbanisme .....	6
3°) PGRI et les indicateurs sur la prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme.	7
4°) Le PGRI et les autorisations ICPE et IOTA .....	7
5°) PGRI et les situations d'urgence.....	8

Outre la question des obligations de fond que le plan de gestion des risques d'inondation pourrait imposer aux documents d'urbanisme et aux autorisations environnementales, qui font l'objet de la fiche II-1, se pose celle des obligations de forme ou de procédures que pourrait contenir un tel type de plan environnemental.

Il ressort de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement, qui définit les plans de gestion des risques d'inondation, que de tels plans ne peuvent pas, en principe, imposer des contraintes procédurales aux autorités compétentes pour adopter les documents d'urbanisme, ni à celles compétentes pour délivrer les autorisations environnementales.

En effet, aucune disposition de cet article ne peut s'analyser en une habilitation en ce sens. Rappelons que les termes de cet article sont les suivants :

*« 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. »*

C'est non seulement à l'égard de l'autorité compétente pour adopter un plan de prévention des risques d'inondation, de celles compétentes pour adopter un document d'urbanisme, ou encore à l'égard de celles chargées de délivrer des autorisations pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les auteurs de travaux d'urgence au sens de l'article R. 214-44 du Code de l'environnement, que le plan de gestion des risques d'inondation ne peut pas imposer des contraintes procédurales, avec une nuance pour le choix des indicateurs d'évaluation des risques environnementaux.

Cette impossibilité repose sur le fait que l'autorité compétente pour l'instauration d'un plan de gestion de risques d'inondation ne dispose pas d'une habilitation législative pour modifier les procédures spécifiques à ces actes (voir la jurisprudence relative au plan local d'urbanisme du Conseil d'Etat reposant sur les mêmes principes : CE 21 mars 1986, *Copropriété de l'immeuble « Les Périades »*, *AJDA* 1986, p. 385, concl. J.-C. Bonichot ; CE 19 oct. 2001, *Commune de Talenge*, req. n° 207677 ; CE 2 nov. 1988, *Ville de Montpellier c/ M. et Mme Zimmerman*, req. n° 69680).

Ceci dit, le plan de gestion des risques d'inondation est aussi un document pédagogique. S'il ne peut pas imposer des procédures particulières, il peut les recommander. Certes, celles-ci resteraient facultatives et le fait que des documents ou décisions administratives ne suivent pas ces recommandations ne les rendraient pas illégaux. Mais en les suggérant, le plan de gestion des risques d'inondation développerait la prise de conscience des risques d'inondation et contribuerait à la généralisation de bonnes pratiques administratives propres à prévenir les dangers causés par les inondations.

### **1°) Le PGRI et l'identification des enjeux quant aux risques d'inondation**

En vertu des termes de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement, d'une part, l'Etat ne peut pas se défaire ou déléguer les compétences et les obligations que le législateur lui a attribuées ou a mises à sa charge en matière d'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation. D'autre part, par cette disposition, le législateur ne donne pas compétence à l'autorité étatique chargée de l'adoption du plan de gestion des risques d'inondation de modifier la liste des éléments des autres plans environnementaux, fixée par la loi, seraient-ils aussi de la compétence de l'Etat, tels que les plans de prévention des risques d'inondation.

Ainsi, à titre d'exemple, le recensement des enjeux, dans le cadre du plan de gestion des risques d'inondation, relève de la compétence de « l'autorité administrative » compétente pour son adoption. Un tel plan ne saurait imposer à d'autres autorités, notamment aux collectivités territoriales, d'y pourvoir. En effet, les collectivités territoriales sont uniquement des « parties prenantes » avec lesquelles cette autorité (le préfet coordonnateur de bassin en application de l'article R. 566-11) élabore les PGRI (C. env., art. L. 566-11). Dit autrement, certes, l'objectif du processus d'élaboration du PGRI retenu par le pouvoir législatif est de faire contribuer pleinement ceux qui, parce qu'ils sont au plus grand niveau de proximité avec le terrain, sont susceptibles d'avoir la meilleure connaissance (ou une connaissance importante) des enjeux. Mais, en vertu des textes, les collectivités le font en tant que « parties prenantes » et pas seules ; au demeurant, elles n'en auraient probablement pas les moyens. Dans ces conditions, le plan de gestion des risques d'inondation ne peut donc pas faire peser exclusivement sur les collectivités territoriales le recensement des enjeux.

Une même impossibilité vaut également pour le recensement des enjeux dans le cadre des stratégies locales dès lors que l'article L. 566-8 du code de l'environnement prévoit que ces SLGRI sont élaborées « conjointement » par les parties intéressées pour les TRI et « en conformité » avec la stratégie nationale et en vue de concourir à sa réalisation.

En revanche, le plan de gestion des risques d'inondation a pour but de faire prendre conscience des risques d'inondation ; il peut inciter les auteurs des plans de prévention des risques d'inondation à inclure une cartographie des enjeux type « directive inondation » (santé et vie humaines, environnement, patrimoine culturel, activité économique et infrastructures) sur l'emprise de la crue de référence du PPRI et suggérer que cette carte des risques figure dans la note de présentation du PPRI. Dès lors que cette cartographie reste facultative lors de l'adoption du PPRI, la disposition du PGRI en faveur de sa généralisation dans les PPRI est légale.

## **2°) Le PGRI et la composition des documents d'urbanisme**

Toujours, parce 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 de 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.

Le rapport de compatibilité entre le plan de gestion des risques d'inondation et les documents d'urbanisme ne change rien à cette impossibilité car le rapport de compatibilité n'a de sens que pour les dispositions de fond du plan de gestion des risques d'inondation.

Au mieux, le plan de gestion des risques d'inondation peut contenir en la matière une formulation n'impliquant strictement aucune obligation.

Toutefois, cette impossibilité disparaît si une disposition législative confère une base légale à l'exigence procédurale énoncée dans le plan de gestion des risques d'inondation. Ainsi, un plan de gestion des risques d'inondation peut énoncer que les SCoT couvrant des territoires de montagne contiennent un diagnostic de vulnérabilité. En réalité, cette obligation ne résulte pas du plan de gestion des risques d'inondation lui-même : il ne ferait que rappeler une obligation légale. En effet, l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme prescrit que tous les SCoT couvrant des montagnes comprennent un diagnostic de vulnérabilité, alors que pour les autres SCoT, ce document est facultatif. Et là encore, un PGRI peut recommander l'élaboration d'un tel diagnostic dans les SCoT hors des zones de montagne. Un tel SCoT ne serait pas illégal en l'absence d'un tel diagnostic, mais cette recommandation permettrait de renforcer la dimension pédagogique du plan de gestion des risques d'inondation.

### 3°) PGRI et les indicateurs sur la prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme

Parce que la prescription d'indicateurs ne relève pas seulement des contraintes procédurales, mais constitue aussi une règle de fond et parce que le Code de l'urbanisme prévoit expressément que les SCoT et les PLU doivent faire figurer dans leur rapport de présentation des indicateurs permettant de suivre les effets du plan sur l'environnement et d'anticiper les impacts imprévus (art. R. 151-4 ; art. R. 141-2), un plan de gestion des risques d'inondation peut prévoir que les documents d'urbanisme doivent présenter des indicateurs témoignant de la prise en compte du risque d'inondation dans le développement du territoire et permettant de suivre les actions mises en place sur le périmètre du document et qu'ils doivent préciser la méthode pour les calculer, notamment la fréquence de mise à jour/suivi et la personne/organisme en charge de la mise à jour.

### 4°) Le PGRI et les autorisations ICPE et IOTA

Afin de prévenir les risques d'inondation, le plan de gestion des risques d'inondation encadre l'octroi des autorisations IOTA, c'est-à-dire celles accordées en application de la loi sur l'eau. Sur ce point, l'article L. 566-7 du Code de l'environnement ne laisse aucun doute. En effet, son dernier alinéa dispose que *« 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. »*. C'est ainsi, par exemple, qu'un plan de gestion des risques d'inondation peut imposer que ces autorisations ne seront délivrées que dans le respect – au sens du rapport de compatibilité – du « principe de transparence hydraulique » ou encore à la condition que les effets des installations autorisées sur les écoulements de l'eau soient les plus réduits possible – le plan de gestion des risques d'inondation pouvant fixer des seuils – ou encore compensés

En revanche, faute d'une habilitation législative, le plan de gestion des risques d'inondation ne peut pas s'imposer, même dans un rapport de compatibilité, aux autorisations ICPE. En effet, ces autorisations ne sont pas des autorisations prises dans le domaine de l'eau. Dès lors, un plan de gestion des risques d'inondation ne saurait imposer des contraintes de forme ou de fond à l'autorité compétente pour délivrer des autorisations ICPE.

Ceci dit, si le plan de gestion des risques d'inondation n'est pas directement opposable aux autorisations ICPE, il n'est pas sans portée sur celles-ci. En effet, comme les autorisations ICPE doivent être compatibles (certes de façon stricte - CAA Nantes, 19 juill. 2019, n° 18NT01002 : AJDA 2019, p. 2386, obs. P. Picquet)

avec le PLU, le plan de gestion des risques d'inondation leur est indirectement ou médiatement opposable, via le PLU. C'est donc par les contraintes (de fond), que le plan de gestion des risques d'inondation fait peser sur le PLU, qu'il peut encadrer l'octroi des autorisations ICPE.

## 5°) PGRI et les situations d'urgence

C'est dans toutes les situations que le plan de gestion des risques d'inondation doit prévenir les risques d'inondation, parce que c'est aussi un document de gestion de crise. Les réactions des pouvoirs publics et des propriétaires face à des situations de crises ne sauraient justifier au nom de l'urgence la méconnaissance des prescriptions du plan de gestion des risques d'inondation, sous réserve, selon les règles du droit administratif général, du régime jurisprudentiel des circonstances exceptionnelles (CE, 28 juin 1918, *Heyriès*).

Reste que si les dispositions de fond du plan de gestion des risques d'inondation s'imposent même dans les situations de crise, sachant que rien n'interdit au PGRI d'en prévoir pour ces situations spécifiques, quitte à ce qu'elles s'appliquent temporairement, les autorités compétentes pour l'adoption du plan de gestion des risques d'inondation ne sauraient méconnaître le champ de leur habilitation et instaurer des procédures amputant les autres autorités administratives de leur liberté d'action.

Par exemple, le plan de gestion des risques d'inondation ne peut régir la procédure des travaux d'urgence prévue par l'article R. 214-44 du Code de l'environnement.

Selon cette disposition,

*« Les travaux destinés à prévenir un danger grave et présentant un caractère d'urgence peuvent être entrepris sans que soient présentées les demandes d'autorisation ou les déclarations auxquelles ils sont soumis, à condition que le préfet en soit immédiatement informé.*

*Celui-ci détermine, en tant que de besoin, les moyens de surveillance et d'intervention en cas d'incident ou d'accident dont doit disposer le maître d'ouvrage ainsi que les mesures conservatoires nécessaires à la préservation des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1.*

*Un compte rendu lui est adressé à l'issue des travaux ».*

Tout d'abord, le plan de gestion des risques d'inondation n'est pas habilité à limiter le champ d'application des travaux prévus par l'article R. 214-44. Il ne pourrait pas,



par exemple, limiter les travaux d'urgence à ceux « impérativement justifiés par des besoins immédiats de protection des personnes et des biens ». En effet, le champ de ces travaux est plus large : il s'agit de tous les travaux « destinés à prévenir un danger grave et présentant un caractère d'urgence », sans que cela soit limité à la protection des personnes et des biens ni aux besoins immédiats de cette protection. La protection de l'environnement, par exemple, pourrait justifier ces travaux d'urgence. En revanche, rien n'interdirait qu'un plan de gestion des risques d'inondation recommande des pratiques à suivre dans une telle situation d'urgence. Certes, ces recommandations n'auraient pas de portée juridique, mais elles pourraient utilement servir de guide.

De plus, les travaux prévus par l'article R. 214-44 sont réalisés sans l'autorisation ni la déclaration préalable qui les conditionnent en temps normal. Un plan de gestion des risques d'inondation ne peut donc imposer une procédure contraire à ce principe.

Enfin, dans le même sens, un plan de gestion des risques d'inondation ne saurait imposer à l'auteur de tels travaux d'avoir à « justifier » leur urgence auprès d'une commission ou d'une cellule, dont la création serait prescrite par le plan de gestion des risques d'inondation, sous l'autorité du préfet. En effet, selon l'article R. 214-44, c'est le préfet qui est compétent pour déterminer les moyens de surveillance et d'intervention. Le plan de gestion des risques d'inondation ne saurait limiter cette compétence, ne serait-ce qu'en lui imposant la constitution d'une « cellule » auprès du préfet.