



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

Les obligations susceptibles d'être imposées aux
collectivités territoriales – Fiche III-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 – DE L’OBLIGATION DE RECENSER CERTAINS ENJEUX.....	4
2 – DE L’ELABORATION PAR LE MAIRE D’UNE PROCEDURE DE GESTION DE CRISE.....	5

Le Code de l'urbanisme prévoit expressément que le plan de gestion des risques d'inondation s'impose au SCoT et au PLU dans un rapport de compatibilité. Ce document encadre à ce titre l'action des communes et de leurs établissements publics. Toutefois, les contraintes que le PGRI peut leur imposer ne sont pas sans limite. C'est ce qui ressort de l'analyse du recensement des enjeux relatifs aux inondations et de la procédure de gestion de crise relevant de la compétence du maire.

1 – DE L'OBLIGATION DE RECENSER CERTAINS ENJEUX

Comme indiqué dans la fiche II-2 sur les PGRI et les obligations procédurales, 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 – DE L'ELABORATION PAR LE MAIRE D'UNE PROCEDURE DE GESTION DE CRISE

La gestion du risque d'inondation, qui est l'objet même du PGRI, suppose à la fois de prévenir les risques (pour empêcher qu'ils surviennent ou soient aggravés) mais aussi de prévoir des mesures de gestion de ces risques lorsque ceux-ci se réalisent.

Parmi ces risques, sont appréhendés ceux en lien avec un événement ou désordre mettant en cause la sécurité des personnes concernant un système d'endiguement, un aménagement hydraulique et/ou barrage, y compris les ouvrages privés. Il s'agit donc de gérer le risque de rupture d'ouvrages.

La question se pose de savoir si le PGRI peut prévoir l'établissement, par le maire (en lien avec le gestionnaire et/ou propriétaire de l'ouvrage hydraulique), dans le cadre de l'élaboration des plans communaux de sauvegarde, d'une procédure de gestion de crise à activer pour l'évacuation des populations situées à l'aval d'un ouvrage hydraulique, d'un aménagement de protection contre les inondations en cas de crue majeure ou de rupture, avec l'appui des services de l'Etat et des Services d'incendie et de secours.

Les plans communaux de sauvegarde (PCS) sont régis par le Code de la sécurité intérieure Aux termes de l'article L. 731-3 de ce code : « *Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions des articles L. 741-1 à L. 741-5.*

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune (...).

L'article R. 731-1 du même code précise que : « *Le plan communal de sauvegarde définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus. Il établit un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune. Il intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention. Le plan communal de sauvegarde complète les plans Orsec de protection générale des populations.* »

Et, en application de l'article R. 731-3 : « *Le plan communal de sauvegarde est adapté aux moyens dont la commune dispose. Il comprend :*

1° Le document d'information communal sur les risques majeurs prévu au III de l'article R. 125-11 du code de l'environnement ;

2° Le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales ;

3° L'organisation assurant la protection et le soutien de la population qui précise les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure à tout moment d'alerter et d'informer la population et de recevoir une alerte émanant des autorités. Ces dispositions comprennent notamment un annuaire opérationnel et un règlement d'emploi des différents moyens d'alerte susceptibles d'être mis en œuvre ;

4° Les modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile quand cette dernière a été constituée en application de l'article L. 724-2 du présent code. »

A ce contenu obligatoire peut être ajouté au PCS un contenu facultatif prévu par l'article R. 731-4 :

« Le plan communal est éventuellement complété par :

1° L'organisation du poste de commandement communal mis en place par le maire en cas de nécessité ;

2° Les actions devant être réalisées par les services techniques et administratifs communaux ;

3° Le cas échéant, la désignation de l'adjoint au maire ou du conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile ;

4° L'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes privées implantées sur le territoire communal. Cet inventaire comprend

notamment les moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population et les matériels et les locaux susceptibles d'être mis à disposition pour des actions de protection des populations. Ce dispositif peut être complété par l'inventaire des moyens susceptibles d'être mis à disposition par l'établissement intercommunal dont la commune est membre ;

5° Les mesures spécifiques devant être prises pour faire face aux conséquences prévisibles sur le territoire de la commune des risques recensés ;

6° Les modalités d'exercice permettant de tester le plan communal de sauvegarde et de formation des acteurs ;

7° Le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile par toute personne publique ou privée implantée sur le territoire de la commune ;

8° Les modalités de prise en compte des personnes qui se mettent bénévolement à la disposition des sinistrés ;

9° Les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne jusqu'au retour à la normale. »

Au regard de ce qui précède, le PCS constitue un document de gestion de crise, en fixant non seulement les conditions de l'information préventive des populations mais aussi les mesures de protection (diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité). A ce titre, il recense les risques et vulnérabilités locales mais peut aussi énoncer les mesures spécifiques devant être prises pour faire face aux conséquences prévisibles des risques recensés (ce qui peut donc inclure les risques de rupture d'ouvrage).

Le PCS comporte donc bien une dimension de « gestion de crise » par l'indication des mesures d'information de la population, d'alerte, de recensement des risques et (de manière facultative) des mesures spécifiques devant être prises « pour faire face aux conséquences prévisibles sur le territoire de la commune des risques recensés ».

Ces éléments de gestion de crise peuvent tout à fait concerner le cas de la rupture d'ouvrage. Cela étant, le contenu du PCS comprenant une partie obligatoire (mesures d'informations de la population etc...) et une partie facultative (la prévision de mesures spécifiques pour faire face aux conséquences prévisibles des risques recensés), le PGRI ne saurait imposer de manière générale d'élaborer une procédure de gestion de crise à activer pour l'évacuation des populations. En effet, une telle procédure est certes susceptible de se rattacher aux dispositions obligatoires des PCS (notamment les mesures d'alerte) mais elle a de toute évidence également trait aux mesures

visant à « faire face aux conséquences » d'une rupture d'ouvrage et qui auraient vocation à figurer dans le contenu facultatif des PCS. La mention générique d'une « procédure de gestion de crise » pourrait par ailleurs être interprétée comme impliquant de prévoir des mesures autres que celles que le maire doit ou peut prévoir dans le PCS. Il convient en conséquence d'éviter, dans les PGRI, toute formule impérative qui pourrait être comprise comme imposant aux maires des obligations, pour la gestion de crise, dépassant celles qui entrent dans le cadre du PCS, et qui seraient de ce fait illégales. En revanche, rien ne s'oppose à ce que les PGRI préconisent que : « Dans le cadre et les limites des compétences que lui confère le Code de la sécurité intérieure pour l'élaboration du plan communal de sauvegarde, le maire prend en considération le risque de rupture d'un ouvrage hydraulique, d'un aménagement de protection contre les inondations, en s'appuyant sur le gestionnaire et/ou propriétaire de l'ouvrage, de sorte d'anticiper les mesures à prendre pour la protection des populations situées à l'aval de cet ouvrage, avec l'appui des services de l'Etat et des Services d'incendie et de secours ».