

>> **PLU ET RISQUES**

François Priet, professeur à l'Université d'Orléans

Fiche 2

CONNAISSANCE DU RISQUE ET PROBLEME DES ETUDES

La question des études n'est assurément pas propre au domaine des risques, mais elle revêt une importance fondamentale compte tenu de la complexité des aléas d'ordre naturel ou technologique, et de l'incertitude qui les entourent. Une politique de prévention des risques, qui va se traduire notamment dans la réglementation locale d'urbanisme, requiert une connaissance la plus fine possible de l'existence et de l'intensité des risques, même s'il n'est pas nécessaire d'avoir une connaissance approfondie pour prendre des mesures en matière d'urbanisme.

La connaissance du risque soulève en réalité deux questions : la première est de savoir quelles sont les autorités publiques qui doivent s'informer sur l'existence des risques ; la seconde porte sur le niveau d'appréciation du risque.

1. **Les autorités publiques chargées de la connaissance du risque**

La connaissance du risque repose à la fois sur l'État et la commune, mais il est clair que la responsabilité la plus importante pèse sur le représentant de l'État dans le département, au titre de ses compétences en matière de risques prévues par le code de l'environnement.

1.1. **Le rôle du préfet**

Dans le cas du PLU (ainsi que du SCOT), le cadre juridique de l'obligation d'information du préfet auprès des élus est le porter à connaissance prévu par les articles L. 121-2 et R. 121-1 du code de l'urbanisme :

Selon l'article L. 121-1, « *le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme [...]. Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement [...]* ». La rédaction du texte issue de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012, applicable à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013, est plus large mais confirme le rôle du représentant de l'État : « *Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter [...]. Le préfet leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose* ». Quant à l'article R. 121-1, il prévoit : « *Lorsqu'il reçoit la décision d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme, le préfet porte à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public les*

dispositions particulières applicables au territoire concerné, notamment [...] les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général [...]. Il fournit également les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ».

Il résulte de ces dispositions que les textes font peser sur le préfet une obligation générale d'information auprès des élus, et que l'information dans le domaine des risques passe certes par la communication des études dont disposent les services de l'État, mais également par tout élément propre à éclairer les élus sur leurs choix en matière d'urbanisme. L'information communiquée doit être à jour, et telle est la raison pour laquelle le porter à connaissance doit opportunément avoir un caractère continu.

La doctrine administrative s'est particulièrement penchée sur les risques technologiques, sans doute compte tenu de leur extrême dangerosité, et des conséquences parfois irréversibles sur la qualité des sols (pollution à long terme). Dans une circulaire DPPR/SEI2/FA-07-0066 du 4 mai 2007, sous le double timbre des ministères de l'écologie et de l'équipement, il est indiqué que ne sont en principe fournies que les informations expertisées par l'inspection des installations classées, et non celles qui peuvent être tirées des « études de dangers » établies par les exploitants. Par exception, peuvent (et doivent) être fournies des informations non encore totalement expertisées « *si le contexte local le nécessite* ». Plus précisément, la circulaire fixe le contenu du porter à connaissance suivant qu'il existe ou non des installations classées soumises à autorisation faisant l'objet d'une servitude d'éloignement au titre de l'article L. 515-8 du code de l'environnement. Dans le domaine des canalisations de transport de matière dangereuses, l'État doit faire état des risques encourus à partir des études de sécurité qui sont obligatoirement établies pour tous les ouvrages de ce type (circulaire BSEI n°254 du 4 août 2006 relative au porter à connaissance à fournir dans le cadre de l'établissement des documents d'urbanisme en matière de canalisations de transport de matière dangereuses : gaz combustibles, hydrocarbures liquides ou liquéfiés, produits chimiques)¹.

Ni les quelques textes législatifs et réglementaires, ni la doctrine administrative précitée ne fixent clairement les conséquences que la commune doit tirer de ces informations lors de l'établissement du PLU.

1.2. Le rôle de la commune

La question relative au degré d'implication de la commune dans la connaissance du ou des risques affectant son territoire dépend essentiellement de la nature et de l'étendue des informations qui lui sont communiquées par l'État.

- Le risque dit technologique présente une complexité technique accusée. Le danger qu'il comporte dépendra d'éléments variant en fonction des substances dangereuses, de leurs caractéristiques physico-chimiques, mais également des caractéristiques de l'occupation du sol (type d'activité, densité et catégories de population, etc.). La réglementation fixée dans le cadre du PLU devra donc être la synthèse de données purement techniques et de données proprement locales, liées à la connaissance du terrain.

¹ BO Équipement 25 août 2006.

Néanmoins on remarquera que la doctrine administrative laisse aux élus une marge de manœuvre définie de manière assez parcimonieuse. Dans le cas où un PPRT est en cours d'élaboration, la circulaire précitée du 4 mai 2007 « invite les élus à faire preuve de prudence dans leurs décisions relatives à l'urbanisme » et fixe une liste de cinq types différents de « recommandations » sur l'urbanisation future qui sont d'autant plus précises qu'elles anticipent assez largement sur le contenu du futur PPRT. *A fortiori*, une fois que le PPRT sera approuvé, la marge de décision en matière de PLU apparaît assez illusoire, alors pourtant que ce dernier n'est pas placé dans une situation de subordination hiérarchique par rapport au PPRT : celui-ci est seulement annexé au plan. Dans le cas des installations classées soumises à autorisation mais hors application de la servitude d'éloignement de l'article L. 515-8, on peut faire une remarque similaire puisque la circulaire fait des « préconisations » assez précises en matière d'urbanisation, en fonction du degré de probabilité (classé en cinq catégories) des phénomènes dangereux. Dans le cas des canalisations de transport de matières dangereuses, la circulaire précitée du 4 août 2006 semble admettre un pouvoir discrétionnaire un peu plus étendu. Il appartient aux élus de fixer certaines règles suivant qu'il s'agit de zones de dangers graves ou très graves pour la vie humaine : dans le premier cas, peut être interdite la construction ou l'extension d'immeubles de grande hauteur (IGH) et d'ERP relevant de la 1^{re} à la 3^e catégorie ; des règles similaires, mais touchant les ERP susceptibles de recevoir plus de 100 personnes, peuvent être adoptées dans le second cas. Néanmoins les préconisations en matière d'IGH et d'ERP paraissent d'une légalité douteuse : s'il appartient au PLU de réglementer l'occupation du sol, il s'agit uniquement des modes d'occupation du sol visés à l'article L. 123-5, alinéa 1 du code de l'urbanisme, en fonction des différents types de destination mentionnés à l'article R. 123-9, alinéa 24. Les IGH et les ERP relèvent d'une législation extérieure à l'urbanisme.

- La problématique du risque naturel, en particulier le risque inondation, se présente de manière légèrement différente, précisément en raison du caractère un peu moins pointu des questions soulevées. La commune possède sans doute davantage la connaissance du terrain, ce qui laisse une marge de décision plus souple dans le cadre du PLU. Une affaire jugée par la cour administrative d'appel de Lyon montre au demeurant que non seulement la commune ne doit pas se sentir juridiquement liée par le contenu d'un PPR quand il existe, conformément à la lettre sans ambiguïté du code de l'urbanisme, mais qu'elle ne doit pas en pratique se contenter de « décalquer » le zonage du PPR lors de l'établissement du PLU lorsque ce zonage est en fait erroné². Or autant il nous paraît plus délicat – mais évidemment pas impossible – de démontrer l'erreur affectant un PPRT, autant la preuve concernant l'erreur matérielle relative à un PPR peut être un peu plus facilement rapportée.
- Dès lors que l'information fournie par l'État en matière de risque dans le cadre du porter à connaissance est lacunaire, il appartient à la commune d'engager en tant que de besoin une étude afin de déterminer les conditions d'urbanisation du secteur affecté par un risque. Elle ne doit le faire que s'il existe un risque que l'on peut raisonnablement envisager, dans une logique de prévention, mais non de précaution. En effet, le principe de précaution ne saurait s'appliquer qu'en

² CAA Lyon 13 oct. 2005, Commune de Reyssouze, *AJDA* 2005 (Brèves), p. 237 ; *Environnement* 2006, n°1, p. 37, note P. Trouilly.

présence d'un risque lié aux innovations technologiques, à caractère incertain, mais fondé sur un « *doute légitime* » (reposant notamment sur un protocole considéré comme pertinent par tout ou partie de la communauté scientifique), tandis que le principe de prévention est destiné à faire face aux risques avérés ou du moins probabilisables. La constitutionnalisation du principe de précaution en raison de la Charte de l'environnement ne change pas les données du problème : ce serait confondre, pour mesurer le caractère obligatoire d'une norme, son champ d'application avec son rang dans la hiérarchie des normes. Plus généralement, parler d'études qui doivent être raisonnablement entreprises, c'est faire appel à la technique du standard qui nous paraît la seule appropriée dans la problématique de la prise en compte des risques.

Même si le corpus jurisprudentiel ne permet pas de répondre avec une totale netteté à la question, il existe bien une obligation d'études à la charge de la commune, variant avec sa taille, ses moyens et l'ampleur des risques concernés. C'est parce que la commune pouvait invoquer un certain nombre d'études suffisamment détaillées et convergentes qu'elle a pu légalement (autrement dit sans erreur manifeste d'appréciation) classer en zone constructible un terrain occupé jadis par une usine d'extraction d'uranium³. Inversement, au regard cette fois de l'article L. 121-1, la délibération approuvant la révision d'un POS motivée par la création d'un parc d'activités est annulée parce que la révision aggravait le risque d'inondation et qu'elle se fondait sur une étude présentant des lacunes quant à l'intensité et la nature du risque encouru⁴. De même la Haute assemblée annule un PAZ au motif que le document se bornait à se référer, « *en des termes d'ailleurs imprécis* », à l'une des variantes d'une étude réalisée par un laboratoire d'études⁵. Par ailleurs, il semble bien que les élus ne peuvent se retrancher derrière le caractère inachevé des études disponibles pour ne pas prendre en compte le risque dans le cadre du plan⁶.

2. Le niveau d'appréciation du risque

L'appréciation du risque, de l'intensité de l'aléa et des conséquences qu'il peut avoir sur l'intégrité des personnes et des biens peut dépendre du niveau géographique de référence. Les instances européennes l'ont bien compris dans le cas particulier des risques naturels, ainsi qu'en témoigne la future mise en place des plans de gestion du risque inondation (PGRI ; c. env., art. L. 566-7).

La mise en place à terme de ces plans va modifier le niveau d'appréhension du risque, et avoir des conséquences techniques et juridiques sur le contenu du PLU.

La directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 a la volonté de gérer le risque inondation à l'échelle géographique pertinente, celle du bassin hydrographique

³ CE 15 janv. 1999, Association « Les Verts-Nogent-le-Perreux », préc.

⁴ CAA Nancy 23 mars 2006, Commune de Gamsheim, *BJDU* 4/2006, p. 306.

⁵ CE 15 mars 1999, Commune du François, *BJDU* 2/1999, p. 152.

⁶ Voir par analogie, CAA Paris 23 juin 1998, Syndicat intercommunal d'études et de programmation pour la révision du schéma directeur des Deux-Morins, *BJDU* 1/1999, p. 21, concl. B. Phémolant (décision rendue à propos d'un schéma directeur, mais qui paraît transposable *mutatis mutandis* à un PLU).

ou d'un groupement de bassins⁷, et donc à une échelle infiniment plus étendue que celle des PLU. Le dispositif tel qu'il a été arrêté par le législateur est en trois étapes : une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation sera établie par l'État sur la base d'une évaluation d'un tel risque au niveau national (c. env., art. L. 566-4) ; des cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation pouvant affecter les territoires seront établies d'ici la fin 2013 (art. L. 566-6) ; un PGRI devra être établi pour ces mêmes territoires avant fin 2015 (art. L. 566-7). Le PGRI s'imposera par une obligation de compatibilité à tous les documents d'urbanisme, en particulier au PLU (c. urb., art. L. 123-1-10), ainsi qu'au PPR (c. env., art. L. 562-1). On renvoie à la fiche 4 sur les effets du PGRI sur ces documents. Mais il est clair que la création des PGRI va en quelque sorte alléger les obligations pesant sur les communes en matière d'études concernant le risque d'inondation, puisque cette question aura été traitée à une échelle territoriale plus étendue. Le rapport de présentation du PLU soumis à évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE pourra donc se référer aux renseignements relatifs à l'environnement contenus dans le PGRI, conformément à la possibilité donnée par l'article R. 123-2-1, dernier alinéa.

⁷ Voir en ce sens le considérant 3 de la directive.