

## >> **PLU ET RISQUES**

*François Priet, professeur à l'Université d'Orléans*

### **Fiche 4**

#### **PLU ET DOCUMENTS DE PREVENTION DES RISQUES**

Une prévention territorialisée des risques a commencé à se mettre en place à partir de la loi du 13 juillet 1982, dans le domaine des risques naturels. Actuellement, les deux grandes catégories de plan, les plans de prévention des risques naturels et les plans de prévention des risques technologiques (auxquels on peut ajouter les plans de risques miniers) constituent des servitudes d'utilité publique qui doivent être annexées au PLU (art. L. 126-1).

### **1. Caractéristiques respectives de ces différentes procédures**

**1.1** Mis à part le cas du contrôle proprement dit du fonctionnement des installations classées, les procédures prévues par le code de l'environnement (plans de prévention des risques naturels [PPR], plans de prévention des risques technologiques [PPRT]), et par le code minier (plans des risques miniers [PRM]) correspondent à des variétés de servitudes administratives ; ces servitudes d'utilité publique ont pour effet de fixer un certain nombre de contraintes en matière d'utilisation du sol, qui peuvent dans certains cas conduire à l'inconstructibilité pure et simple des parcelles concernées :

- les PPRT peuvent « *délimiter les zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions* » (c. env., art. L. 515-16) ;
- les PPR peuvent « *délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, [...] y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle* » (c. env., art. L. 562-1 II). Des mesures du même type peuvent être prévues dans les zones qui ne sont pas directement exposées au risque, mais au sein desquelles les constructions et aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux.

Par comparaison, les autres servitudes pouvant être instituées au titre du code de l'environnement présentent certaines différences :

- les servitudes susceptibles d'être créées autour de certaines installations classées au titre de l'article L. 515-8 peuvent également interdire ou limiter le droit d'utiliser le sol, mais ne répartissent pas l'espace par un mécanisme de zonage ;
- lorsque sont instituées des servitudes au titre de l'article L. 211-12 du code de l'environnement pour créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, l'arrêté préfectoral peut soumettre à déclaration

préalable les travaux et les ouvrages susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux, dès lors que ces travaux ou ouvrages ne relèvent pas d'un régime d'autorisation ou de déclaration fixé par le code de l'urbanisme (art. L. 211-12 IV, al. 1 et 2). Autrement dit la servitude crée un régime procédural, non des règles de fond.

- Les PLU qui relèvent du code de l'urbanisme se distinguent des PPR et des PPRT : les uns sont des documents d'urbanisme, les autres sont des documents de prévention qui n'interviennent que dans le domaine des risques par des mesures qui relèvent d'autres législations (urbanisme, construction, sauvegarde). Les PLU « *comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols (servitudes d'urbanisme) permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire* » (c. urb., art. L. 123-1).

Techniquement, les PLU ont recours au procédé du zonage pour délimiter les règles d'occupation des sols.

Les PPR et les PPRT ne définissent pas le régime d'autorisation : ils ne peuvent en matière d'urbanisme intervenir que pour interdire ou prescrire des conditions selon des motifs liés uniquement aux risques existants : l'interdiction notamment sera employée pour les risques forts ou selon la situation naturelle des lieux. Les PPR ne peuvent intervenir en application des principes généraux d'urbanisme. Cette distinction est essentielle : la pratique qui est sortie de cette distinction a créé un doute qu'il convient de ne pas poursuivre. Compte tenu de l'objet de ces différents plans, et sous réserve des observations émises ci-après, les caractéristiques des différentes zones obéissent à des conditions propres fixées par la législation à laquelle ces procédures se rattachent :

- dans le cas des PLU, les caractéristiques des différents types de zone (U, AU, A et N) restent assez sommairement définies par les textes réglementaires du code de l'urbanisme, de telle sorte que le juge administratif consacre l'existence d'un pouvoir discrétionnaire au profit des communes compétentes<sup>1</sup>. Mais l'existence d'un risque, si les circonstances de l'espèce en accèdent la réalité, limitera nécessairement l'existence de ce pouvoir discrétionnaire<sup>2</sup>.
- Dans le cas des PPRT, la délimitation des zones dépend du « *type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique* » (art. L. 515-16, al. 1) ; dans celui des PPR, elle dépend « *de l'intensité et de la nature du risque encouru* » (art. L. 562-1 II 1<sup>o</sup>). Dans ces deux cas, les caractéristiques techniques de ces risques sont très précisément déterminées par voie d'arrêtés et de circulaires ministériels.

<sup>1</sup> CE 3 nov. 1982, Mlle Bonnaire, *Rec. CE*, p. 363 : « *Il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction* ».

<sup>2</sup> Voir par *a contrario*, CE 15 janv. 1999, Association « Les Verts-Nogent-le-Perreux », *BJDU* 2/1999, p. 110, concl. J.-C. Bonichot.

## 1.2 Au-delà, les procédures de planification urbaine et de prévention environnementale ne disposent pas des mêmes pouvoirs.

Le PLU ne s'intéresse en principe qu'à l'affectation des sols, dans une perspective « physique ». Seules les préoccupations du législateur en matière de politique du logement ont pu conduire ce dernier à habilitier les plans à s'intéresser aux caractéristiques intérieures des bâtiments : ainsi l'article L. 123-1-5 permet aux PLU de « *délimiter dans les zones U ou AU des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'ils fixent* ».

Les pouvoirs des PPRT et des PPR sont beaucoup plus étendus, compte tenu de leur finalité :

- Ils peuvent en premier lieu définir des mesures particulières applicables à l'existant, ces mesures pouvant concerner au demeurant *l'utilisation ou l'exploitation* des constructions, des ouvrages, voire des espaces cultivés ou plantés dans le cas des PPR (art. L. 562-1 II 4°), *l'utilisation ou l'exploitation* des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan dans le cas des PPRT (art. L. 515-16 IV).
- En second lieu, certains de ces plans ne se limitent pas à une fonction de réglementation, ils sont complétés *par des mesures foncières*. Dans le cas des PPRT, les mesures d'acquisition foncière sont liées directement au régime fixé par la loi. Dans les zones où, en bref, les constructions sont interdites, la commune peut instituer le droit de préemption urbain et acquérir par voie d'expropriation les biens assujettis à ce droit.
- Enfin le régime des PPRT prévoit *l'utilisation du procédé contractuel*, procédé tout à fait inhabituel en matière de police administrative. S'agissant des mesures foncières, non seulement la signature d'une convention permet de fixer les conditions de financement de ces mesures, mais elle permet également, le cas échéant, à l'État et aux collectivités territoriales de participer au financement par l'exploitant de mesures dites « supplémentaires » de prévention des risques : ce financement conventionnel a pour finalité de réduire les secteurs dans lesquels des mesures foncières peuvent être prévues par le plan, à condition qu'il soit en définitive plus avantageux de procéder à ce financement complémentaire plutôt que de financer les coûts liés aux acquisitions foncières (art. L. 515-19 I). C'est également par convention entre les collectivités territoriales et les exploitants que doivent être fixées les conditions d'aménagement et de gestion des terrains assujettis aux servitudes prévues par le PPRT (art. L. 515-19 II).

## 1.3 L'esprit des plans intéressant la gestion des risques peut être différent de la logique de la planification urbaine. En matière de PPRT, la prévention territoriale part d'un risque existant, et entend en tirer les conséquences pour restreindre l'utilisation du sol afin de prévenir les accidents et d'éviter les conséquences dommageables sur les personnes et les biens. Pour sa part, un PLU a pour vocation d'intervenir en amont en fixant des règles ayant précisément pour but d'empêcher l'implantation d'une installation classée, ou les extensions d'installations existantes.

Une observation analogue peut être faite en matière de risque naturel. La gestion de l'urbanisme relève de la responsabilité des auteurs du PLU qui, compte tenu

de la connaissance du risque qui est la leur (fréquence, intensité, étendue), peut les conduire soit à rendre inconstructibles les terrains concernés, soit à permettre la construction sous réserve du respect des prescriptions fixées par le plan (emprise au sol, hauteur, desserte). En tant que de besoin, le PPR intervenant sur la gestion du risque pourra imposer des normes que lui seul a compétence pour édicter afin de permettre la construction en fonction du risque (voir c. env., art. L. 562-1 II 3° et 4°).

## 2. **Autonomie des PPR et des PPRT par rapport au PLU**

La loi SRU a modifié sensiblement la nature des liens juridiques entre les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, dont font partie les PPR et les PPRT, et les PLU.

Jusqu'à-là, POS et servitudes s'inséraient dans une hiérarchie normative : le POS devait « *respecter les servitudes* » (ancien art. L. 123-1, dernier al.), de telle sorte que la méconnaissance d'une servitude par le POS entachait celui-ci d'illégalité.

La remise en cause de cette subordination a été voulue par le législateur afin que les évolutions du contenu des servitudes ne fragilisent pas juridiquement le PLU.

À présent, toutes les servitudes d'utilité publique relatives à l'utilisation du sol régies par le code de l'environnement sont régies par une règle simple : elles doivent être reportées en annexe du PLU (c. urb., art. R. 126-1, annexe II C et IV). On peut donc parler de dispositifs « rattachés » à la procédure de PLU, mais non « intégrés » dans cette dernière. Cet état du droit positif a des conséquences fondamentales :

- PLU et servitudes environnementales relèvent d'autorités compétentes radicalement distinctes, cette notion de compétence devant d'ailleurs être appréciée dans son double sens de compétence juridique et de compétence technique.
- L'absence de report d'une servitude a seulement pour conséquence de rendre inopposable ladite servitude aux demandes d'autorisations d'occupation du sol. Deux questions apparaissent ici. Si la servitude a été instituée mais qu'elle n'a pas été reportée en annexe du plan, cette situation empêche-t-elle la commune de fixer par le biais du règlement du PLU les prescriptions qui pourraient être prises en application de la servitude ? La jurisprudence répond assez logiquement par la négative<sup>3</sup>. Par ailleurs, si cette fois aucune servitude n'existe, une commune peut-elle recourir au PLU pour fixer des règles limitant l'utilisation des sols au lieu de recourir à la servitude d'utilité publique prévue par ailleurs par la législation en vigueur ? Le Conseil d'État ne s'y oppose pas, même si l'utilisation de la servitude offre des garanties plus importantes aux propriétaires concernés que les servitudes d'urbanisme<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> CAA Lyon 6 juill. 2004, M. et Mme Detry, req. n°01LY00120 ; *Rev. jur. env.* 2005, p. 244, obs. G. Monédiaire.

<sup>4</sup> CE 29 nov. 1999, M. Braunschweig, *BJDU* 6/1999, p. 420, concl. S. Boissard : cette solution, rendue à propos de l'article L. 20 du code de la santé publique (actuel art. L. 1321-2), est d'autant plus remarquable qu'elle présente un inconvénient parfaitement exposé par le commissaire du gouvernement : « elle peut inciter les communes [...] à préférer intervenir par le biais du POS, plutôt qu'en ayant recours à l'article L. 20 c. santé publ., alors que celui-ci offre aux propriétaires

Les servitudes environnementales ne conditionnent pas la légalité du PLU ; il n'y a donc aucune obligation de la part du PLU d'être le décalque du PPR, du PPRT ou du PRM. Dans l'hypothèse d'une distorsion, voire d'une contradiction entre le zonage et le règlement du PLU d'un côté, et la réglementation propre à la servitude environnementale de l'autre, le maire compétent pour délivrer l'autorisation d'urbanisme devra appliquer la disposition la plus sévère ; en outre il peut et doit le cas échéant prendre une décision de refus en s'appuyant sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Cela dit, cette autonomie *au fond* entre le PLU et les documents de prévention des risques doit être nuancée pour au moins trois séries de considérations :

- Le porter à connaissance n'a pas en pratique, nous semble-t-il, exactement la même portée suivant qu'il porte sur des risques naturels ou des risques technologiques ; dans ce second cas, la marge de manœuvre de l'autorité compétente en matière d'urbanisme apparaît plus limitée.
- Un PLU peut être considéré comme illégal du fait de l'erreur manifeste consistant à avoir classé en zone constructible un terrain exposé à un risque avéré identifié par une servitude environnementale. Mais l'inverse peut être vrai : les prescriptions fixées par un PLU ne doivent pas être trop restrictives s'il apparaît que le risque identifié par un plan de prévention des risques naturels correspond à un aléa limité, qui peut être prévenu sans aller jusqu'à fixer des règles d'interdiction de la constructibilité. Le juge serait alors conduit à censurer le plan pour erreur manifeste<sup>5</sup>.
- Enfin la création des futurs plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) est de nature à changer en partie les données de la question. Ces plans s'imposeront en effet, par le biais d'une obligation classique de compatibilité, notamment aux PPR et au PLU. Ils comprendront entre autres « *des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation* », et ils pourront « *identifier les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiés de PIG* » au sens du code de l'urbanisme (c. env., art. L. 566-7, al. 5 et 9). L'autonomie entre le PLU et le PPR s'en trouve singulièrement relativisée<sup>6</sup>.

---

concernés des garanties plus importantes puisque des servitudes instituées sur son fondement peuvent donner lieu à indemnisation ».

<sup>5</sup> CAA Marseille 19 oct. 2006, Commune de Contes, req. n°03MA01967 .

<sup>6</sup> En n'exigeant plus que les PLU « *respectent* » les servitudes (à l'instar des POS), la loi SRU avait privilégié – au risque d'une contradiction entre les deux documents – l'efficacité, car cela permettait d'éviter de modifier ou de réviser le PLU à la suite de l'approbation d'un PPR ou de sa révision. La création des PGRI peut être de nature à rouvrir le débat : on pourrait imaginer une procédure conjointe (comme pour les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine régies par l'article L. 642-3 du code du patrimoine : lorsque le projet d'AVAP n'est pas compatible avec les dispositions du PLU, l'AVAP ne peut être créée que si le plan a été mis en compatibilité avec l'AVAP).