

Les risques naturels majeurs (P.E.R. / P.P.R.)

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles

Constituent des servitudes d'utilité publique

I. LEGISLATION

A) Les textes

La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

L'article 1 de la loi n°95-101 du 2 février 1995, codifié à l'article L.562-1 du code de l'environnement, a créé les plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.N.P.) qui constituent un des éléments essentiels de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques naturels.

Les P.P.R. sont régis par les articles L.562-1 et suivants du code de l'environnement et le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995.

Loi du 30 juillet 2003 (n°2003-699) relative à la prévention des risques technologiques et naturels et réparation des dommages apporte des modifications au régime des plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.N.P.).

B) Les apports de la loi du 30 juillet 2003 en matière d'information

Les territoires couverts par un tel document sont tenus des obligations suivantes :

1) **Sensibilisation des populations**

Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un P.P.R.N.P., le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques connus sur la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque et les garanties prévues par les assurances. Le maire est assisté par les services de l'Etat (article L.125-2 du code de l'environnement/ Article 40 de la loi).

2) Intervention des maires

Au cours de l'enquête qui doit aboutir à l'approbation d'un P.P.R.N.P., les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer sont entendus, après l'avis de leur conseil municipal (article L.562-3 du code de l'environnement / article 39 de la loi).

3) Modalités d'association et de concertation

Le Préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles. Sont associés, [...], les collectivités territoriales et les E.P.C.I. concernés (article L.562-3 du code de l'environnement complété / article 62 de la loi).

4) Sanctions : saisine du tribunal de grande instance

La collectivité territoriale compétente peut saisir le T.G.I. en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation ou en méconnaissance de cette autorisation dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles. L'action civile se prescrit par 10 ans à compter de l'achèvement des travaux (article LM.480-14 du code de l'urbanisme / article 65 de la loi).

II. Régime juridique des plans de prévention des risques naturels prévisibles

A) Champ d'application

L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones (*C. envir., art. L. 562-1*).

1) Les P.P.R. ont pour objet :

- de délimiter les zones exposées aux risques dites zones de danger, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, ou dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;
- de délimiter les zones dites zones de précaution, qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1o ci-dessus ;
- de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1o et au 2o ci-dessus par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

- de définir, dans les zones mentionnées au 1o et au 2o ci-dessus, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

2) Carrières souterraines :

Le règlement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles de mouvements de terrain peut prescrire et préconiser les mesures confortatives de nature à réduire les risques d'effondrement. Des travaux de prévention pourront être imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan. Ces travaux, à la charge du propriétaire, ne pourront toutefois porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée des biens à protéger. Les risques engendrés par les carrières souterraines débordent largement du cadre parcellaire. C'est pourquoi, il est conseillé aux propriétaires confrontés à cette nature de risque de se réunir en association afin de mettre en oeuvre les solutions de prévention les mieux adaptées.

Certaines collectivités locales ont fait appel à des services spécialisés ou ont même créé des services des carrières afin d'assurer des missions de surveillance et de conseil aux particuliers. Les collectivités locales ont d'ailleurs la possibilité, au nom de l'intérêt général, de procéder à des travaux de confortement. (Rép.min. n° 22549 :JO Sénat Q, 6juill. 2000, p.2377)

B) Procédure d'élaboration d'un PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES

Arrêté préfectoral prescrivant l'élaboration :
- **détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques**
- **désigne le service de l'Etat chargé d'instruire le projet.**
(art.1 et 2 du décret n° 95-1089 du 5 oct. 1995)

Notification aux maires des communes concernées
Publication au recueil des actes administratifs
(art.2 du décret n° 95-1089 du 5 oct.1995)

Le préfet élabore le projet du P.P.R. en association avec les collectivités territoriales et les EPC concernés
(C.envir., art.L.562-3, dernier alinéa)

PROJET DE PPR

Concertation

(C.envir., art.L.562-3, alinéa 3)

Avis (à formuler dans les deux mois) :

- des communes concernées**
- des conseils généraux et régionaux ¹⁸**
- des groupements de communes et des services départementaux d'incendie et de secours intéressés ¹⁹**
- de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière ²⁰**

(art.7 du décret n° 95-1089 du 5 oct. 1995 modifié par le décret n° 2002-679 du 29 avril 2002)

**Enquête publique
(C.envir., art.L.562-3 et L.123-1 et suivants)**

**Modification
éventuelle du projet**

**Approbation par arrêté préfectoral
(C.envir., art.L.562-3 alinéa 1)**

Publicité dans deux journaux
et au recueil des actes administratifs
Affichage en mairie (un mois minimum)
Mise à disposition du public

(art.7 du décret n° 95-1089 du 5 oct. 1995)

¹⁸ Ces avis sont sollicités lorsque le plan contient des dispositions de prévention des incendies de forêt.

¹⁹ Ces avis sont sollicités lorsque le plan contient des dispositions de prévention des incendies de forêt.

²⁰ Ces avis ne portent que sur les terrains agricoles ou forestiers et ne sont donc requis que lorsque le plan concerne ces terrains

1) Prescription de l'établissement des PPR

- Autorité compétente

L'établissement des PPR est prescrit par arrêté du préfet. Lorsque le périmètre mis à l'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets de ces départements et précise celui des préfets qui est chargé de conduire la procédure.

(D. n° 95-1089, 5 oct. 1995, art. 1er).

- Contenu et publicité de l'arrêté prescrivant le PPR.

L'arrêté prescrivant l'établissement d'un PPR détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte ; il désigne le service déconcentré de l'État qui sera chargé d'instruire le projet. L'arrêté est notifié aux maires des communes dont le territoire est inclus dans le périmètre ; il est publié au recueil des actes administratifs de l'État dans le département. *(D. n° 95-1089, 5 oct. 1995, art. 1er).*

2) Élaboration du projet

Le préfet élabore le projet de PPR en association avec les collectivités territoriales et les EPCI concernés *(C. envir., art. L. 562-1 et L. 562-3, al. 2, mod. par L. no 2003-699, 30 juill. 2003, art. 62)*. Cette phase débute en général par l'analyse historique des principaux phénomènes naturels ayant touché le territoire étudié. Il est ensuite établie une cartographie, dite carte d'aléa, qui permet d'évaluer l'importance des phénomènes prévisibles. Cette carte forme la base de la réflexion qui va conduire au PPR.

3) Concertation préalable

Le projet de PPR doit faire l'objet d'une concertation avec la population dont les modalités sont fixées par le préfet. *(C. envir., art. L. 562-3, al. 1er, mod. par L. no 2003-699, 30 juill. 2003, art. 62).*

4) Avis à recueillir

Le projet de PPR est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles le plan sera applicable.

Si le projet de plan contient des dispositions de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets, ces dispositions sont aussi soumises à l'avis des conseils généraux et régionaux concernés ainsi qu'à l'avis des groupements de communes et des services départementaux d'incendie et de secours intéressés.

Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions relatives à ces parcelles sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière.

Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de 2 mois est réputé favorable.

(C. envir., art. L. 562-3, al. 3 partiel – D. n°95-1089, 5 oct. 1995, art. 7, al.1er à 4, mod. par D. n°2002-679, 29 avr. 2002, art.6).

5) Enquête publique

Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement, issue de la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 (*C. envir., art. L. 562-3, al. 3 et 4, mod. par L. no 2003-699, 30 juill. 2003, art. 38 et 39*).

Il incombe au commissaire-enquêteur, à l'issue de l'enquête, d'énoncer, au vu des observations recueillies, des conclusions motivées au titre desquelles pourraient être préconisées des modifications du projet. Les modifications apportées au projet pour tenir compte des résultats de l'enquête publique ne donnent lieu à une nouvelle enquête que si l'économie générale du projet a été bouleversée. Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont, comme les registres d'enquête, communicables de plein droit à toute personne intéressée tout au long du déroulement de l'enquête (*Rép. min. n° 12857 :JOAN Q, 9 juin 2003, p.4518*).

Remarque : la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels du 30 juillet 2003 a appliqué aux projets de PPR la procédure d'enquête publique renforcée « dite Bouchardeau » au lieu et place de la procédure d'enquête publique de droit commun régie par le code de l'expropriation. Le décret no 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux PPR n'a pas, à ce jour, été modifié en conséquence.

6) Approbation

A l'issue de ces consultations, le plan, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est approuvé par arrêté préfectoral (*C. envir., art. L. 562-3, al. 3 partiel - D. no 95-1089, 5 oct. 1995, art. 7, al. 6 partiel*).

7) Publicité et mise à disposition du public

Cet arrêté fait l'objet d'une mention au recueil des actes administratifs de l'État dans le département ainsi que dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

Une copie de l'arrêté est affichée dans chaque mairie sur le territoire de laquelle le plan est applicable pendant un mois au minimum.

Le plan approuvé est tenu à la disposition du public en préfecture et dans chaque mairie concernée. Cette mesure de publicité fait l'objet d'une mention avec les publications et l'affichage prévus aux deux alinéas précédents (*C. envir., art. L. 562-4 - D. no 95-1089, 5 oct. 1995, art. 7, al. 6 partiel, 7 et 8*)

En outre, une carte des plans de prévention des risques naturels prévisibles ainsi qu'une liste de ces plans par commune peuvent être consultées sur le site du ministère de l'environnement : <http://www.environnement.gouv.fr/>.

8) Annexion du PPR au Plan local d'urbanisme

Le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il doit être annexé au PLU, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. A défaut les servitudes contenues dans le PPR ne seront pas opposables aux demandes d'autorisation d'occupation des sols. Si le PPR n'est pas annexé au PLU par le maire ou le représentant de l'établissement public compétent, le préfet est tenu de mettre ceux-ci en demeure de régulariser et de procéder à cette annexion dans les 3 mois. Si la formalité n'est pas effectuée dans le délai, le préfet y procède d'office (*C. envir., art. L. 562-4 - C. urb., art. L. 126-1*).

C) Contenu du dossier

Documents composant le projet de plan

Le projet de plan comprend :

1) une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances ;

2) un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 562-1, II du code de l'environnement ;

3) un règlement précisant en tant que de besoin :

- les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu du 1° et du 2° de l'article L. 562-1, II du code de l'environnement ;

- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° de l'article L. 562-1, II du code de l'environnement et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° du même article. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en oeuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur mise en oeuvre.

(D. n° 95-1089, 5 oct. 1995, art. 3).

D) Valeur juridique du P.P.R.

Servitude d'utilité publique

Le P.P.R. approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au PLU, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme (C. envir., art., L. 562-4).

Aucune indemnité n'est prévue compte tenu de la portée de cette servitude, celle-ci permettant en effet de faire bénéficier des garanties ouvertes en matière d'assurance par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des propriétaires victimes des catastrophes naturelles.

Cependant, l'exécution des mesures prévues par les P.E.R., concernant les constructions et installations existantes antérieurement à la publication de l'acte approuvant le plan, ne peuvent entraîner un coût supérieur à 10 % de la valeur vénale des biens concernés. Dans le cas où la totalité des mesures entraînerait un coût supérieur à cette valeur, il y a lieu d'étudier l'efficacité des mesures partielles et éventuellement de prescrire que celles-ci ne constituent pas une obligation, pour pouvoir continuer à bénéficier des garanties en cas de survenance d'une catastrophe naturelle.

E) Sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du P.P.R.

Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un P.P.R. ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme.

Les dispositions des articles L. 460-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9, et L. 480-12 et L. 480-14 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au premier alinéa ci-dessus sous la seule réserve des conditions suivantes :

- 1)** les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentée ;
- 2)** . pour l'application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;
- 3)** le droit de visite prévu à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente.

(C. envir. ; art. L. 562-5, mod. par L. n° 2003-699, 30 juill. 2003, art. 63)