Les plans de prévention des risques inondation (PPRI)

Jurifiche n°26
Novembre 2020

I- Contexte et enjeux

L'inondation est le principal risque naturel auquel la population française est exposée. Pour y faire face, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a permis la création des plans de prévention des risques naturels (PPRN), parmi lesquels se trouvent les PPRI. Etablis et approuvés par l'État, les PPRI revêtent un enjeu stratégique dès lors que le risque d'inondation représente une menace grave pour les personnes et les biens. Leur périmètre peut s'étendre sur une ou plusieurs communes et intercommunalités, voire même sur plusieurs départements. Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL), pour lesquels un point sera consacré dans cette jurifiche, constituent une catégorie spécifique de PPRI.

Il convient de préciser que les PPRI sont articulés avec d'autres documents, en particulier les Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) avec lesquels ils doivent être compatibles. Les PGRI sont élaborés à l'échelle des bassins hydrographiques en application de la directive européenne 2007/60/CE, transcrite dans le droit français à l'article 221 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle 2 ». Les PGRI définissent les objectifs de la politique de gestion des inondations et fixent les dispositions permettant de les atteindre (art. L. 566-7). Les Pays de la Loire sont couverts par le PGRI Loire Bretagne.

La mise en œuvre de la directive par les services de l'État a permis d'établir, sur chaque Territoire à Risques Importants (TRI), une Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation (SGRI) qui comporte un diagnostic du territoire et une cartographie des surfaces inondables pour des occurrences d'inondations décennales, centennales et millénales. Ces éléments servent à l'établissement des cartes d'aléas des PPRI. Les SLGRI identifient aussi les mesures de prévention répondant aux objectifs des PGRI. Ces mesures sont rendues opérationnelles dans les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), contrats signés entre les collectivités porteurs de projets et l'État pour le financement des actions de prévention.

Les dispositions relatives aux PPRI relèvent essentiellement du code de l'environnement (arts. L. 562-1 et s. et R. 562-1 et s.). Sauf mention contraire, les différents articles cités dans cette jurifiche sont donc issus du code de l'environnement.

II- Objet et contenu du PPRI

Le PPRI a pour objectif d'empêcher l'aggravation du risque d'inondation pour les populations humaines et de limiter la vulnérabilité des biens, notamment via la maîtrise de l'urbanisation. Il se compose de 3 pièces : une **note de présentation**, un ou plusieurs **documents graphiques** et un **règlement** (art. R. 562-3).

A. La note de présentation

La note de présentation justifie le PPRI, délimite le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles (art. R. 562-3, 1°). Y est notamment intégrée une carte des aléas d'occurrence centennale, à laquelle est ajoutée une marge qui doit permettre la prise en compte des impacts du changement climatique (art. R. 562-11-5).

B. Les documents graphiques

Plusieurs zones sont délimitées en fonction de l'intensité du risque (art. L. 562-1, II, 1° et 2°), celle-ci étant évaluée selon la hauteur de submersion et les vitesses d'écoulement des eaux. En résultent plusieurs niveaux d'aléas, généralement allant de faible à très fort, évalués à partir d'une crue d'occurrence centennale. Le zonage réglementaire est établi par superposition des cartes d'aléas avec celles de l'occupation effective du sol (art. R. 562-3, 2°). On distingue :

- les zones Bleues "B": secteurs déjà urbanisés inondables;
- les zones Rouges "R": sont tous les secteurs non urbanisés ou non aménagés inondables.

À noter que des évènements de faible occurrence, tels que la rupture ou la surverse d'une digue doivent être pris en compte pour établir la carte des aléas. Des secteurs situés derrière les digues seront en telle hypothèse soumis aux mêmes règles que des secteurs exposés aux débordements des rivières (CAA Lyon, 6 juin 2017, n°16LY01284).

Les documents graphiques doivent être suffisamment précis pour permettre au public d'identifier sans ambiguïté les servitudes opposables (TA de Lyon, 4 juillet 2019, n° 1800153).

À noter : Le classement tardif de terrains en zone rouge à risque très élevé, pour lesquels des permis de construire ont été délivrés, alors même que les risques étaient connus préalablement à leur délivrance, revêt un caractère fautif de la part du préfet. (CAA Marseille, 7 février 2008, M. et Mme Pierre X, n° 05MA01729).

C. Le règlement

Pour chacune des zones réglementées, le PPRI définit des mesures d'urbanisme et de construction adaptées aux enjeux. Elles sont intégrées au sein du règlement (art. R. 562-3, 3°).

Le PPRI peut ainsi interdire tout nouveau projet de construction, d'aménagement ou d'exploitation, notamment dans les zones rouges. Pour les projets autorisés par le PPRI, celui-ci peut « *prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités* » (art. L. 562-1, II, 1° et 2°). Des interdictions peuvent également être édictées dans les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, aménagements ou exploitations pourraient aggraver les risques ou en créer de nouveaux.

S'agissant des ouvrages, constructions et espaces mis en culture ou exploités déjà existants à la date de l'approbation du PPRI, des mesures relatives à leur aménagement, à leur utilisation et à leur exploitation peuvent être rendues obligatoires (art. L. 562-1, II, 4°),, comme un niveau refuge. Leur mise en oeuvre ne s'impose que dans la limite de 10% de la valeur estimée de la construction. Le PPRI peut imposer la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité de l'habitat, des réseaux ou le nettoyage des terrains, notamment les bois coupés susceptibles de former des embâcles.

Le plan peut fixer un délai de 5 ans dans lequel ces mesures doivent être réalisées, qui peut être réduit en cas d'urgence (art. L. 562-1, III).

Cependant, il n'est pas possible d'interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments déjà existants à moins qu'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux (art. R. 562-5, I).

Le PPRI peut également « *définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde* » que les collectivités publiques doivent prendre dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les particuliers (art. L. 562-1, II, 3° et art. R. 562-4, I). Lorsque le délai fixé n'est pas respecté, le préfet peut, suite à une mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation des mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur selon les cas (art. L. 562-1, III).

En outre, dans les zones inondables, le PPRI, peut si besoin, définir des interdictions et prescriptions pour permettre « *le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation* » (art. L. 562-8).

À noter que le PPRI qui fixe des prescriptions allant au-delà du contenu précité, par exemple en fixant une surface minimum des terrains constructibles, encourt la censure du juge administratif (CAA Marseille, 12 avril 2019, n°17MA00043).

III- L'élaboration du PPRI

L'élaboration du PPRI est prescrite par arrêté préfectoral (art. R. 562-1) notifié aux maires des communes et aux présidents des EPCI concernés (art. R. 562-2). Le PPRI doit être approuvé dans les 3 ans qui suivent l'arrêté de prescription. Ce délai peut être prolongé de 18 mois maximum par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent telles que la complexité, l'ampleur du projet de plan ou la durée des consultations (art. R. 562-2).

L'élaboration du PPRI fait l'objet d'une concertation dont les modalités sont définies dans l'arrêté de prescription. L'avis de différents organismes et personnes publiques, dont les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI concernés, doit être recueilli.

Le projet de PPRI est soumis à enquête publique au titre des articles R. 123-6 à R. 123-23. Les maires sont entendus par le commissaire-enquêteur (art. R. 562-8).

Le PPRI est approuvé par arrêté préfectoral et doit faire l'objet de mesures de publicité (art. L. 562-4 et art. R. 562-9). En cas d'urgence, le préfet peut rendre opposables les mesures prescrites par le PPRI alors même que ce dernier n'est qu'au stade de projet et ce, jusqu'à l'approbation définitive du plan (art. L. 562-2). (art. R. 562-6, II). Le préfet doit en amont consulter les maires concernés qui disposent d'un délai d'un mois pour émettre des observations (art. R.562-6, I).

IV- La modification des PPRI

Une fois approuvé, le PPRI peut faire l'objet de changements suivant deux types de procédure (art. L. 562-4-1).

Lorsque l'économie générale du plan n'est pas remise en question (modification d'un élément de la note de présentation par exemple), il s'agira d'une simple modification (art. R. 562-10-1), dispensée d'enquête publique mais faisant l'objet d'un portée à connaissance du public pendant une durée d'un mois, avec recueil des observations éventuelles (art. R. 562-10-2).

Lorsque les changements remettent en cause l'économie générale du plan (si l'aléa d'un territoire évolue par exemple), il s'agira d'une révision. Dans ce cas, les règles de la procédure d'élaboration s'appliquent. Cela étant, si elle ne porte que sur une partie du territoire couvert par le plan, seuls les collectivités territoriales et les EPCI concernés sont associés. De même, l'enquête publique et la concertation ne concernent que les communes du territoire où la révision s'applique (art. R. 562-10).

V- La portée du PPRI

Les prescriptions du PPRI valent servitude d'utilité publique et s'imposent donc à toute personne. Les autorités compétentes pour délivrer des autorisations d'urbanisme doivent donc les appliquer (CE, 28 décembre 2012, Commune de Châteauneuf-Grasse, n° 347742). En revanche, elles ne donnent pas le droit à indemnisation (CAA Nancy, 10 avril 2003, Le Nid, n° 97NC02711).

Le fait de construire ou aménager un terrain dans une zone interdite par le PPRI et le non-respect des conditions prescrites dans ce dernier font l'objet d'une répression pénale au titre de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme (art. L. 562-5) (voir par ex. TC d'Angoulême, 4 mai 2017 : des exhaussements de terrain en zone rouge du PPRI ont fait l'objet d'une amende de 2 000 euros).

Le PPRI doit être annexé au plan local d'urbanisme, le cas échéant intercommunal (PLUi) (art. L. 562-4). Il convient de noter que le règlement du PLU(i) peut valablement être plus restrictif que celui du plan de prévention des risques dans les mesures qu'il impose (CAA Marseille, 10 novembre 2010, Mme B, n° 08MA05170).

La jurisprudence a étendu aux PPRI la règle applicable aux PLU(i) selon laquelle il est impossible d'invoquer l'illégalité du plan pour vice de forme ou de procédure au-delà d'un délai de 6 mois après son adoption. (CAA Bordeaux, 31 août 2006, Société arboricole et fruitière de l'Agenais, n° 04BX00807 et TA Lyon, 4 juillet 2019, n° 1800153).

La mise en œuvre d'un PPRI implique aussi des obligations d'information. En effet, dans les zones couvertes par un plan, les acquéreurs et locataires de biens immobiliers doivent être informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques visés par le plan (art. L. 125-5).

À noter : Les rédacteurs d'un PLU(i) peuvent se fonder sur un PPR en cours d'élaboration dont l'issue est jugée certaine pour prendre en compte un risque d'inondation (TA Strasbourg, 20 avril 2010, Bour, n° 0604491). Par ailleurs, sur un territoire où le risque d'inondation est très important, l'absence du règlement du PPRI au dossier d'enquête publique d'un projet de révision de PLU(i) peut constituer une irrégularité de nature à vicier l'ensemble de la procédure (CAA Lyon, 12 octobre 2010, Cne de Sens, n° 08LY02358).

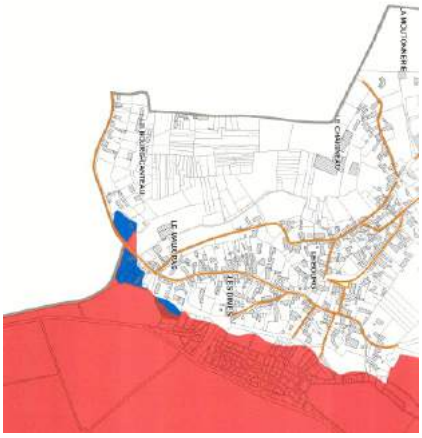
Focus sur les plans de prévention des risques littoraux (PPRL)

Les PPRL poursuivent sur le littoral les mêmes objectifs que les PPRI. Ils sont soumis aux mêmes règles même si des spécificités existent. En effet, ils doivent intégrer un aléa calculé sur la base de l'hypothèse d'une augmentation du niveau de la mer à horizon 2100, eu égard aux impacts du changement climatique (circ. du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les PPRL). En outre, les aléas étudiés sont spécifiques au littoral : recul du trait de côte, submersion marine et migration dunaire. Leur évaluation nécessite une analyse du fonctionnement du littoral.

À noter que suite à la tempête Xynthia de 2010, qui a révélé les limites de la politique de prévention des risques avec une absence quasi totale de PPRL, leur élaboration s'est accélérée en Vendée et en Loire-Atlantique, désormais entièrement couverts. Les recours intentés contre de nombreux PPRL par les collectivités territoriales de Vendée, hostile à ces documents, ont tous été rejetés par les tribunaux, fournissant une jurisprudence intéressante sur la méthodologie d'élaboration des règles d'un PPRL (ex : trois arrêts CAA Nantes du 20 septembre 2019 : n°18NT02759 ; n°18NT02919 ; n°19NT02983).

Ressources utiles :

- Site **Géorisques** ;
- Les PPRL et PPRI de **Loire-Atlantique**, de **Maine-et-Loire**, de **Mayenne**, de **Sarthe** et de **Vendée**.



Extrait du plan de zonage du PPRI Lay Laval

Rédaction, conception et réalisation : France Nature Environnement Pays de Loire
Photographies : H. TRAUB, H. BRAXMEIER et P. CHOUCAIR (CC - Partage et adaptation - Attribution et partage dans les mêmes conditions)
Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : www.fne-pays-de-la-loire.fr
Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modifications 2.0 France.

Suivez-nous :

Avec le soutien de :