

>> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME DE MONTAGNE

Jean-François Joye, maître de conférences HDR de droit public à l'Université de Savoie, chargé de recherche au GRIDAUH

Fiche 3

LA CONTRIBUTION DU PLU DE MONTAGNE A LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme fait de la prévention des risques naturels prévisibles un objectif assigné aux rédacteurs des PLU. Ceux-ci doivent adapter leur document à la réalité des dangers de la montagne : chutes de pierres, de rochers, avalanches, érosion torrentielle ou glissement de terrain. Cette problématique pèse sur le processus d'élaboration des PLU car cela exige d'avantage d'études préalables. Elle contraint aussi le développement local¹.

En matière de prévention des risques c'est le droit de l'environnement qui a eu initialement le rôle principal mais le législateur n'a cessé de renforcer ses liens avec le droit de l'urbanisme. C'est seulement depuis les années 1980 que les POS (puis ensuite les PLU) vont devenir à leur tour des outils de prévention des risques². Leur objet s'y prête, en complément d'autres législations, puisqu'ils désignent les lieux d'implantation des constructions. Surtout qu'en montagne, du fait que l'urbanisation accroît la présence des hommes et que le réchauffement climatique permet de construire plus en altitude, les activités humaines sont régulièrement exposées aux risques. Ces enjeux obligent les autorités à actualiser fréquemment les connaissances des risques puis les prescriptions d'urbanisme. À travers ses différentes pièces et en particulier son règlement, le PLU permet de passer de la notion d'aléa (événement menaçant d'occurrence pouvant engendrer des dommages) à celle de règle opposable aux tiers (contrainte sur les hommes pour leur éviter des accidents). Les rédacteurs des PLU s'appuient sur les outils de connaissance des risques (1) et adaptent en conséquence les servitudes d'urbanisme (2).

1. Les PLU et la connaissance des risques

Pour connaître les risques, les rédacteurs des PLU de montagne vont pouvoir s'appuyer sur les données des plans étatiques de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)³ ou, en leur absence, dans certaines régions, sur un document particulier qu'est le plan d'indexation en Z (PIZ)⁴.

¹ C'est particulièrement vrai sur certains sites comme à Val-d'Isère où le foncier libre et hors zone à risque devient rare.

² F. Servoin, Les risques naturels en montagne et le droit de l'urbanisme, *Petites affiches* 21 févr. 1996, n°23, p. 29.

³ Ou parfois des PPR technologiques ou PPR miniers ou des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

⁴ Il existe aussi les *Documents communaux synthétiques* (DCS) mis à disposition des communes par l'État mais plus sommaires que les PIZ et généralement non joints au PLU.

Le PIZ fait l'inventaire des phénomènes naturels à partir de relevés *in situ* ou d'études techniques et des risques qui en découlent. Il fait aussi des recommandations. Il se compose généralement de trois parties (note de présentation, cahier de prescriptions spéciales, documents graphiques ou plans de zonages). Les zones Z concernées par un risque naturel sont indicées : ZN (non constructibles), ZF (risque fort), ZM (risque moyen), ZF (risque faible)... La procédure d'indexation est normalement appliquée aux seules zones U ou AU du PLU et à leur périphérie immédiate, là où résident les populations et où s'envisagent les projets d'aménagement. Ils sont établis par le service de restauration des terrains en montagne (RTM)⁵ et généralement annexés aux PLU de montagne à titre informatif, bien que ce ne soit pas une obligation légale ou réglementaire. Du reste ces plans ne jouissent d'aucune reconnaissance légale. Ils n'ont aucun effet prescriptif et ne sont opposables ni à l'administration ni aux constructeurs. Ils servent de guide aux rédacteurs de PLU ou aux instructeurs des autorisations de construire.

En revanche, le PPRNP est générateur de servitudes d'utilité publique et il doit être annexé au PLU pour être opposable aux tiers⁶. Il délimite les zones exposées aux risques en vue d'y interdire, limiter ou encadrer tout type de construction, d'ouvrage et d'aménagement, mais également tout type d'exploitation économique. Les zones blanches (aléa négligeable ou nul) restent constructibles, les zones bleues (aléa faible à modéré) sont constructibles sous condition et les zones violettes ou rouges (aléa fort) sont en général inconstructibles. Les PPRNP prescrivent directement des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques et les particuliers. Ils sont plus contraignants que les PLU à ce titre car ils peuvent édicter des obligations de faire. Ils peuvent même fonder le recours à l'expropriation en cas de menaces sur les vies humaines pour les constructions existantes.

2. Le lien entre la connaissance des risques et la création des servitudes d'urbanisme

Le PLU peut délimiter sur les documents graphiques des secteurs de risques quel que soit le zonage du plan (U, AU, A ou N)⁷. Cette délimitation sera complétée de l'édiction dans le règlement de dispositions destinées à encadrer les possibilités de constructions en fonction de la nature et de l'intensité des risques prévisibles (surélévation des bâtiments, interdiction des caves, proscription des ouvertures de murs sur des pentes exposées, etc.).

⁵ Voir Modalités d'intervention et de financement de RTM : circulaire DGPAAT/C2010-3019 du 23 février 2010. Créé en 1860 au sein de l'administration des eaux et forêts, ce service spécialisé de l'État (transféré en 1966 à l'ONF) est présent dans onze départements de montagne. Il assiste les communes dans la gestion des risques naturels, l'érosion des sols ou le reboisement (expertise, conseil, ingénierie des PPR, PIZ...). Son travail de cartographie et d'étude des risques peut être transmis au titre du « porter à connaissance » du préfet aux communes qui n'en disposent pas pour l'élaboration des PLU. Mais des bureaux d'étude privés peuvent aussi produire ce genre d'études.

⁶ Les autorisations de construire doivent être conformes aux SUP selon l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

⁷ C. urb., art. R. 123-11 b : « [...] Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu : b) Les secteurs où les nécessités [...] de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ».

Il n'est toutefois pas fait obligation aux rédacteurs des PLU d'incorporer au règlement d'un PLU les prescriptions d'un PPRNP⁸ ou d'un PIZ. L'information procurée sert cependant à l'élaboration des PLU. La connaissance du risque vient limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités locales en matière de délimitation des zones. Jusqu'à une période récente, le juge administratif n'exerçait qu'un contrôle restreint des choix de classement des zonages en lien avec les risques⁹. Or, du fait de la connaissance précise des risques¹⁰ et de la délimitation de secteurs à risque, le juge est plus exigeant vis-à-vis des autorités en charge des PLU ou des POS quand il s'agit d'apprécier la légalité du zonage et tend à aller vers le contrôle normal¹¹. Pour les collectivités, ne pas tirer les conséquences en tout ou partie de l'existence de risques certains et prévisibles en termes de planification urbaine est une erreur pouvant entraîner l'illégalité d'un PLU. C'est le cas pour un PLU qui classe en zone constructible un terrain exposé à un risque identifié par une servitude environnementale. L'erreur de zonage est constitutive d'une faute pouvant causer un préjudice susceptible d'engager, si le lien de causalité est établi, la responsabilité de l'autorité approuvant le PLU¹². Ainsi, dans l'affaire tragique d'une avalanche à Chamonix, le Conseil d'État a invité la juridiction de renvoi à rechercher l'existence éventuelle d'une faute commise par l'administration lors du classement du secteur concerné en zone constructible huit ans avant le drame mortel¹³.

En zone de montagne ou en général dans les secteurs à fortes tensions foncières, le degré de contrainte des servitudes d'urbanisme peut dépendre des enjeux économiques. Plutôt que de classer un secteur en zone inconstructible, les communes préfèrent parfois laisser des possibilités de construire quitte à consacrer des sommes importantes à la réalisation de structures de protection des lieux (paravalanches, filets, rambardes, etc.). S'abriter derrière ces protections à l'efficacité relative ne garantit pas d'être totalement dégagé de ses responsabilités en cas de drame. En réaction, eu égard à la rareté des SCOT de montagne, le préfet peut tout à fait utiliser le pouvoir de réformation du PLU qu'il tient de l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme s'il estime que le contenu d'un PLU compromet gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, dont celui de prévention des risques naturels prévisibles.

À l'inverse, les prescriptions fixées par un PLU ne doivent pas être trop restrictives par rapport à la réalité du risque. Une servitude d'urbanisme très contraignante (engendrant une inconstructibilité forte par exemple) est infondée si le risque s'avère en réalité faible (le même secteur serait par exemple classé blanc ou bleu au PPRNP). Le juge peut enjoindre une commune de réviser son plan pour les parcelles concernées¹⁴.

⁸ CE 14 mars 2003, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône, req. n°235421.

⁹ CE 30 mars 1994, M. et Mme Daguet, req. n°134550. – CE 9 juill. 2003, Commune de Val-d'Isère, req. n°235325 ; *BJDU* 2004, n°1, p. 141, concl. Vallée.

¹⁰ Les informations sont aussi transmises par le préfet (PAC).

¹¹ CAA Nancy 23 mars 2006, Commune de Gambenheim, req. n°04NC00376 ; *BJDU* 4/2006, p. 306 ; obs. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton, *DAUH* 2007, n°309, p. 400-402. Toutefois, le contrôle exercé par les juridictions sur le classement de terrains pollués en zone constructible se limite encore au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire aux erreurs graves et évidentes dans le choix du zonage, Rép. min. n°17964, *JO Sénat* 15 déc. 2011, p. 3226.

¹² Le fait que le classement d'un terrain en zonage constructible ait été demandé par le propriétaire des parcelles où a eu lieu l'accident n'exonère en rien la responsabilité de l'administration.

¹³ CE 22 oct. 2010, req. n°326949 ; *JCP ACT* 2011, n°6, 2057, note P. Yolka et G. Mollion.

¹⁴ CAA Marseille 19 oct. 2006, Commune de Contes, req. n°03MA01967.

Enfin, on rappellera que les prescriptions du PPRNP ou d'un PLU sont au nombre des dispositions juridiques susceptibles de faire obstacle à la restauration d'un chalet d'alpage¹⁵ ou à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre. On ne peut d'ailleurs se prévaloir des dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme pour bénéficier de l'autorisation de reconstruire dans une zone à risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger la sécurité des occupants et où le PPRNP interdit la construction¹⁶.

¹⁵ Rép. min. n°08718, *JO Sénat* 11 mars 1999, p. 798.

¹⁶ Exemple d'un chalet précédemment détruit par une avalanche à Valloire : CE 17 déc. 2008, Falcoz, req. n°305409 ; *JCP A* 2009, 2047, note P. Billet.