

N° 423

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avril 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Bruno RETAILLEAU, Mmes Gisèle GAUTIER, Fabienne KELLER, Catherine TROENDLE, MM. Claude BELOT, Philippe DARNICHE, Éric DOLIGÉ, Michel DOUBLET, François FORTASSIN, Pierre JARLIER, Daniel LAURENT, Dominique de LEGGE, Jean-Claude MERCERON, Albéric de MONTGOLFIER et Daniel SOULAGE et la proposition de loi de M. Alain ANZIANI, Mmes Nicole BONNEFOY, Dominique VOYNET, MM. Michel BOUTANT, Yves DAUGE, Charles GAUTIER, Ronan KERDRAON et Paul RAOULT tendant à assurer une **gestion effective du risque de submersion marine**,*

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaiva, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 172 et 173 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES LEÇONS DE LA TEMPÊTE XYNTHIA : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS	8
A. DES PERTES HUMAINES INACCEPTABLES, UN BILAN MATÉRIEL LOURD	8
B. DES DÉFAILLANCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE.....	9
1. <i>Une insuffisante prise en compte des spécificités du risque de submersion marine</i>	9
2. <i>Des plans communaux de sauvegarde défectueux</i>	10
3. <i>Des réseaux inadaptés aux besoins de la sécurité civile</i>	11
C. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DANS LA GESTION DES DIGUES	11
a) Un régime de propriété et de gestion complexe.....	12
b) Régler le sort des digues orphelines.....	13
D. UNE OCCUPATION DES SOLS EXPOSANT LES POPULATIONS À DES RISQUES NATURELS MAJEURS	14
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : UNE REPRISE FIDÈLE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT	15
A. LE RENFORCEMENT DE LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME	16
1. <i>L'affirmation de la supériorité des PPRN sur les documents d'urbanisme</i>	16
2. <i>L'institution d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque</i>	16
3. <i>Des novations en matière de préemption et de délaissement</i>	17
B. FACILITER UNE GESTION COORDONNÉE DES DIGUES.....	17
C. PROMOUVOIR LA CULTURE DU RISQUE POUR MIEUX ANTICIPER SA SURVENANCE.....	18
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : POUR UNE PRISE EN COMPTE EFFICACE ET PRAGMATIQUE DES RISQUES NATURELS MAJEURS	18
A. RENFORCER LA COHÉRENCE DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME	18
B. PRÉCISER LE RÉGIME DU TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ DES DIGUES POUR EN CONFORTER LA COHÉRENCE DE GESTION	19
C. AFFERMIR LA DIFFUSION DU RISQUE.....	20

EXAMEN DES ARTICLES	21
CHAPITRE II DE L'ADAPTATION DU DROIT DES SOLS AU RISQUE DE SUBMERSION MARINE	21
• <i>Article 4</i> (art. L. 121-1 et L. 123-1 du code de l'urbanisme) Intégration de la protection des vies humaines au sein des objectifs poursuivis par les documents d'urbanisme	21
• <i>Article 5</i> (art. L. 562-4 du code de l'environnement ; art. L. 123-12 et L. 123-14 du code de l'urbanisme) Supériorité des plans de prévention des risques sur les PLU et les POS	25
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> (art. L. 321-1 du code de l'environnement ; art. L. 146-2, L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme) Utilisation des outils prévus par la loi « Littoral » à des fins de prévention des risques naturels	29
• <i>Article 6</i> (art. L. 121-2 du code de l'urbanisme) Renforcement du « porter à connaissance »	30
CHAPITRE III DE LA GESTION DES DIGUES ET DE LA DÉFENSE CONTRE LA MER	31
• <i>Article 7</i> (art. L 3114-1 à L. 3114-3 [nouveaux] du code général de la propriété des personnes publiques) Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer	31
CHAPITRE IV DES SYSTÈMES D'ALERTE, DE LA PRÉPARATION DE LA POPULATION AU RISQUE ET DE L'ORGANISATION DES SECOURS	34
• <i>Article 11</i> (art. L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales) Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques	34
• <i>Article 12</i> (art. 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004) Plans communaux de sauvegarde	36
• <i>Article 13</i> (art. L. 563-7 du code de l'environnement) Journée nationale de la prévention des risques naturels	39
• <i>Article 14</i> (art. L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques) Priorisation des appels d'urgence	41
CHAPITRE VI DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DES ZONES LITTORALES	42
• <i>Article 19</i> (art. L. 146-4-1 nouveau du code de l'urbanisme) Création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque	42
• <i>Article 20</i> (art. L. 562-1 du code de l'environnement) Droit de délaissement pour les propriétaires de biens situés dans des zones exposées à des risques naturels majeurs	43
• <i>Article 21</i> (art. L. 142-1, L. 142-3, L. 143-2 et L. 211-1 du code de l'urbanisme) Utilisation des droits de préemption pour la prévention des risques de submersion marine	45
• <i>Article 22</i> (art. 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral) Rôle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	46
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 12 avril 2011, sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyest**, président, la commission des lois a examiné le **rapport pour avis de M. Dominique de Legge** sur les propositions de loi n° 172 (2010-2011), présentée par M. Bruno Retailleau, et n° 173 (2010-2011), présentée par M. Alain Anziani et plusieurs de ses collègues, tendant à assurer une **gestion effective du risque de submersion marine**.

Ayant rappelé que le drame provoqué par la tempête Xynthia avait incité le Sénat à créer, dès le 25 mars 2010, une mission commune d'information comprenant quatre membres de la commission des lois, présidée par M. Bruno Retailleau et dont le rapporteur était M. Alain Anziani, M. Dominique de Legge a souligné que les deux propositions de loi, rédigées en des termes strictement identiques, visaient à mettre en application les préconisations formulées par cette mission à l'occasion de son rapport final « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ». Soulignant que la commission de l'Économie était saisie au fond des vingt-deux articles de ces textes, il a observé que la commission des Lois s'était saisie pour avis des douze articles relevant de sa compétence (c'est-à-dire les articles relatifs à l'urbanisme, à la sécurité civile et au régime de propriété et de gestion des ouvrages de défense contre la mer).

Afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des propositions de loi, la commission a adopté vingt amendements de son rapporteur tendant notamment :

- aux **articles 4 et 5**, à rendre les plans de prévention des risques technologiques pleinement opposables aux plans locaux d'urbanisme ;

- à l'**article 5**, à permettre l'utilisation de la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme lorsque cette modification vise à assurer sa conformité par rapport à un plan de prévention des risques ;

- à autoriser l'emploi des outils prévus par la loi « Littoral » dans une optique de protection des populations face aux risques naturels ;

- à l'**article 7**, à prévoir l'accord de la personne publique propriétaire au transfert de propriété de l'ouvrage de défense contre la mer au terme de l'expérimentation ;

- à supprimer l'**article 11**, le risque de submersion marine étant déjà pris en compte par le code de l'environnement ;

- à l'**article 12**, à prévoir l'appui technique de l'État, responsable de la sécurité publique, plutôt que du département, à l'élaboration des plans communaux de sauvegarde, en ouvrant la faculté de déléguer cette compétence, avec leur accord, à toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités ;

- à l'**article 19**, à éviter la multiplication excessive des documents d'urbanisme s'appliquant sur un même territoire.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des propositions de loi n° 172 et n° 173 tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine**.

Mesdames, Messieurs,

Le drame provoqué, en février 2010, par le passage de la tempête Xynthia sur notre territoire et par les catastrophes dont elle a été la cause sur le littoral atlantique a révélé les lacunes de notre droit en matière de protection des populations face aux risques naturels. Notre Haute Assemblée a estimé nécessaire de tirer les leçons de cette tragédie et de lancer une réflexion sur les raisons de l'importance du bilan de la tempête et sur les voies et moyens d'une amélioration de la législation : dès le 10 mars 2010, le Président Gérard Larcher a rencontré les sénateurs des départements les plus sinistrés -la Vendée et la Charente-Maritime- et, le 25 mars, le Sénat a constitué une mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. La présidence de cette mission a été confiée à M. Bruno Retailleau, membre de la commission de l'Economie, tandis que notre collègue Alain Anziani en était désigné rapporteur ; trois autres membres de la commission des Lois, M. Charles Gautier, Mme Nicole Bonnefoy et votre rapporteur faisaient également partie de la mission commune d'information.

La mobilisation rapide du Sénat s'est traduite par la publication de deux rapports d'information -à savoir un rapport d'étape, « Xynthia : les leçons d'une catastrophe », en juin 2010, et un rapport final, « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », en juillet 2010-, à l'occasion desquels la mission a formulé de nombreuses propositions relatives à la sécurité civile, à la prévention des risques naturels, à l'occupation des sols et à l'indemnisation des victimes. Concrétisant ces recommandations, deux textes visant à améliorer la gestion du risque de submersion marine ont été déposés en décembre 2010 : la proposition de loi n° 172 de M. Retailleau et la proposition de loi n° 173 de M. Alain Anziani et de plusieurs de ses collègues, dont les dispositions sont rigoureusement identiques, seront ainsi examinées en séance publique le 4 mai prochain.

Ces dispositions viennent compléter les mesures adoptées par le Parlement à l'occasion de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », qui a notamment modifié le code de l'environnement pour garantir la pleine intégration de la submersion marine au sein du risque d'inondation.

La commission de l'Economie étant saisie au fond de ces deux textes, votre commission des Lois a souhaité examiner les dispositions qui ressortissent directement à sa compétence, c'est-à-dire celles qui concernent

l'urbanisme, la sécurité civile et le régime de propriété des digues. Elle s'est donc saisie pour avis de douze articles sur les vingt-deux que comportent ces textes :

- les articles 4 à 6, qui rendent les plans de prévention des risques naturels pleinement opposables aux plans locaux d'urbanisme ;
- l'article 7, qui réforme le régime de propriété et de gestion des ouvrages de défense contre la mer ;
- les articles 11 à 14, qui concernent la sécurité civile ;
- les articles 19 à 22, qui comportent diverses dispositions relatives à l'urbanisme.

L'avis de la commission des Lois intervenant avant l'établissement de son texte par la commission de l'Economie, les amendements qu'elle a retenus portent sur le texte initial des propositions de loi et seront soumises au vote de la commission saisie au fond lors de sa réunion du 26 avril prochain.

I. LES LEÇONS DE LA TEMPÊTE XYNTHIA : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS

Dans son rapport final de juillet 2010, la mission commune d'information sur la tempête Xynthia a mis en évidence les causes du lourd bilan de cette catastrophe naturelle. Les travaux qu'elle a menés ont ainsi révélé que l'importance des dégâts provoqués par Xynthia avait résulté non seulement de causes climatiques, c'est-à-dire du caractère exceptionnel et peu prévisible de la tempête, mais aussi **des incohérences et des insuffisances de notre droit** en matière de sécurité civile, de gestion des ouvrages de défense contre la mer et d'urbanisme.

A. DES PERTES HUMAINES INACCEPTABLES, UN BILAN MATÉRIEL LOURD

Provoquée par la conjonction de trois phénomènes naturels (à savoir une « surcote » ayant conduit à une élévation très nette des hauteurs d'eau, qui « ont dépassé les niveaux statistiques de retour centennal »¹ ; un fort coefficient de marée ; et un phénomène de vague intensifié par les reliefs des fonds marins) et amplifiée par la fragilité croissante du trait de côte, la tempête Xynthia a touché la France le 28 février 2010 et y a fait de nombreux dégâts. Elle a, en particulier, très gravement frappé les départements de Vendée et de Charente-Maritime.

¹ *Rapport final de la mission commune d'information.*

Ainsi, malgré la mobilisation remarquable des secours et des pouvoirs publics après le passage de Xynthia, les conséquences de cette dernière ont été lourdes.

Tout d'abord, il faut rappeler **l'importance des pertes humaines** provoquées par la tempête (47 morts en France, dont 29 pour le seul secteur de La Faute-sur-Mer, et 79 blessés) : ce bilan est d'autant plus inacceptable que, comme le notait la mission dans son rapport final, « *si le phénomène climatique Xynthia était inévitable, le drame Xynthia aurait pu être évité* », dans la mesure où « *les conséquences de la tempête [ont] été aggravées par une série de défaillances dans l'anticipation du risque* ».

Au total, on compte ainsi **plus de 500 000 personnes sinistrées**, à des degrés très divers, du fait de Xynthia.

Le bilan est également grave **au niveau matériel** : le coût estimé des dommages directement provoqués par Xynthia est de 2,5 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les coûts induits par le ralentissement de plusieurs secteurs économiques locaux (agriculture, conchyliculture et ostréiculture, notamment), qui ont été durement et durablement impactés.

B. DES DÉFAILLANCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

La lourdeur de ce bilan s'explique, en premier lieu, par l'existence de **dysfonctionnements en matière de sécurité civile**.

1. Une insuffisante prise en compte des spécificités du risque de submersion marine

De manière générale, la mission a constaté que la spécificité du risque de submersion marine n'avait pas été suffisamment prise en compte par les pouvoirs publics. À cet égard, elle rappelait que « *le risque de submersion marine n'est guère comparable à aucun risque d'origine naturelle, ni même au risque de crue* » : l'absence de modalités de gestion et de prévention adaptées aux particularités de la submersion marine a ainsi posé de nombreux problèmes lors de la phase d'intervention des secours, puisque des mesures d'urgence pertinentes n'avaient pas pu être définies en amont.

Les spécificités du risque de submersion marine

Il existe trois grands mécanismes de submersion :

- le débordement, lorsque le niveau de la mer est supérieur à la cote de crête des ouvrages ou au terrain naturel,
- le franchissement par paquets de mer,
- la rupture ou destruction d'un cordon dunaire ou d'un ouvrage de protection.

La quantification de l'aléa de submersion par débordement nécessite d'estimer la probabilité d'occurrence d'un niveau d'eau donné à partir de ses composantes de marée et de surcote, sur la base de méthodes d'estimation statistiques. Le calcul des périodes de retour, s'il peut être envisagé pour certains points où l'on dispose d'historiques de mesures longs, reste localisé et l'extrapolation sur toute une zone géographique est délicate.

Le franchissement des ouvrages ou du terrain naturel par paquets de mer est lié au dépassement de la crête des ouvrages par la houle après déferlement alors que le niveau d'eau ne l'a pas encore atteint. Compte tenu des données météorologiques disponibles, il est possible de caractériser le régime de houle au large et de le valider à l'aide des mesures enregistrées par les houlographes le long des côtes. Il est ensuite nécessaire d'utiliser des modèles numériques pour propager cette houle jusqu'à la côte, la forme de la houle étant fortement conditionnée par la bathymétrie, puis de calculer les débits de franchissement en fonction du niveau d'eau. Là encore, il sera nécessaire d'utiliser des modèles statistiques pour évaluer la concomitance d'un niveau d'eau donné avec un certain régime de houle à la côte.

Enfin, des submersions marines peuvent se produire dans le cas de défaillance d'un ouvrage de protection ou de formation de brèche dans un cordon dunaire due aux attaques marines, notamment du fait de l'énergie libérée par la houle lors du déferlement. Ce type de submersion est directement imputable à la construction et/ou l'entretien de l'ouvrage ou à l'intégrité du cordon dunaire et sa capacité de résilience.

Les phénomènes naturels à l'origine de la submersion marine comprennent les variations du niveau de la mer liées à la marée et aux effets météorologiques et le déferlement de la houle sur la côte. De plus, l'interaction entre érosion et submersion est nécessairement à prendre en compte. Par comparaison, l'aléa fluvial est essentiellement contrôlé par les conditions hydrologiques et le risque principalement associé au niveau d'eau.

*Source : centre d'études maritimes et fluviales,
cité par le rapport final de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia*

Cette prise en compte déficiente du risque de submersion marine a eu un impact d'autant plus important qu'elle s'est conjuguée avec **l'insuffisance de la « culture du risque »** dans notre pays : la mission a ainsi affirmé, dans son rapport final, que la France était marquée par une « *culture du secret* » qui *pousse le citoyen à compter sur la protection de la puissance publique pour se prémunir contre les risques* », et qui s'est traduite par des défaillances lors des phases d'alerte et d'évacuation.

2. Des plans communaux de sauvegarde défectueux

Parallèlement, la mission a observé que les **plans communaux de sauvegarde (PCS)** -dont la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile impose la mise en place pour définir les modalités de gestion, à l'échelle des communes, des événements portant atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement- étaient **insuffisamment développés**.

Votre rapporteur rappelle que les PCS sont un instrument majeur pour l'organisation des secours : en effet, ces plans doivent recenser l'ensemble des risques envisageables localement, quelle que soit leur nature (risques naturels et climatiques, technologiques, sanitaires, etc.) et doivent, sur cette base, faire

la liste des moyens qui pourront être déployés pour alerter, informer, protéger et soutenir la population en cas de survenance de ces risques.

Or, les PCS n'ont pas joué leur rôle préventif et ce, pour deux raisons principales :

- le **nombre de PCS** dans les zones les plus exposées aux risques naturels est insuffisant. Citant les statistiques de la direction de la sécurité civile, le rapport final de la mission d'information sur la tempête Xynthia soulignait ainsi que, en 2009, 7 660 communes étaient soumises à l'obligation d'élaborer un PCS, mais que seules 1 474 d'entre elles s'étaient effectivement dotées d'un tel document ;

- le **contenu des PCS** est, lui aussi, peu satisfaisant : nombre de plans « *se résument à des recueils de recommandations ou de prescriptions formelles peu connues ni maîtrisées des responsables locaux devant les mettre en œuvre, et moins encore des populations auxquelles elles s'adressent* », et s'apparentent « *à un 'copier-coller' de circulaires administratives* ».

Cette situation est évidemment déplorable, dans la mesure où elle a privé les acteurs de la sécurité civile et les populations d'un outil qui aurait pu les aider à mieux gérer les conséquences immédiates de la tempête.

3. Des réseaux inadaptés aux besoins de la sécurité civile

Tout en saluant la mobilisation exceptionnelle des secours, qui ont effectué plus de 37 000 interventions pour évacuer les personnes touchées par la tempête Xynthia, la mission a relevé que des améliorations pouvaient être apportées pour renforcer la coordination des intervenants. À cet égard, elle a notamment observé que l'importance des télécommunications en cas de crise avait été sous-estimée et que le réseau national d'alerte, hérité des années 1930 et essentiellement conçu pour répondre aux situations de guerre, n'était plus adapté aux risques contemporains.

Dans le cadre de cette réflexion d'ensemble sur les réseaux dont disposent les secours, la mission avait attiré l'attention du Sénat sur la mise en place d'une « **priorisation** » des appels d'urgence : elle avait ainsi estimé nécessaire, « *en cas de crise, de privilégier les appels d'urgence au détriment de tous les autres qui contribuent à engorger le réseau voire à le neutraliser* ».

C. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DANS LA GESTION DES DIGUES

La mission a également mis en lumière un « *entretien défectueux des digues* » qui a empêché ces dernières de jouer, lors de la tempête Xynthia, leur rôle de défense des populations et des biens contre la mer.

a) Un régime de propriété et de gestion complexe

La gestion des digues est régie par une loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais : celle-ci confie la responsabilité de la protection contre les inondations aux propriétaires riverains -l'État conserve la mission générale de vérification du respect, par ces propriétaires, de leurs obligations et devant établir des rapports de surveillance. Plus récemment, ce dispositif a été précisé à l'occasion de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006¹ : un décret du 11 décembre 2007² répartit ainsi les digues en quatre catégories, en fonction de leurs enjeux pour la protection des habitants, et prévoit que les propriétaires doivent réaliser des audits afin d'évaluer les risques créés par les ouvrages dont ils ont la charge.

Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements³, ainsi que les syndicats mixtes⁴, peuvent prendre en charge les travaux de défense contre la mer lorsque ceux-ci présentent un caractère d'intérêt général : les autorités publiques sont donc habilitées à se substituer au propriétaire en cas de carence.

Toutefois, **force est de constater que ces obligations ne sont, en général, pas respectées.** Ce dysfonctionnement s'explique, d'une part, par une « *structure de la propriété des digues complexe* », qui interdit souvent aux autorités publiques de connaître avec exactitude le propriétaire d'une digue défectueuse et donc d'imposer à ce dernier le respect de ses devoirs légaux, et d'autre part, par un manque de moyens financiers qui empêche les collectivités territoriales et à l'État d'intervenir en lieu et place des particuliers.

Les enseignements de la tempête Xynthia en matière de gestion des digues

La mission commune d'information sur la tempête Xynthia a observé que les propriétaires de digues étaient difficilement identifiables et que les acteurs impliqués dans l'entretien des ouvrages hydrauliques étaient multiples et divers. Selon les termes retenus par la mission :

« En Charente-Maritime, où seuls 35 % des gestionnaires de digues sont recensés, le Conseil Général se substitue aux propriétaires inconnus ou défaillants. Dans ce cas, les communes concernées doivent s'engager à assurer l'entretien des digues, une convention étant alors passée avec le département. Sur les îles de Ré et d'Oléron, les communautés de communes gèrent les digues.

« En Vendée, les gestionnaires des digues sont l'État, le Conservatoire du littoral, des communes ou leurs groupements, le département, des associations de propriétaires (syndicats de marais) et des personnes privées. [...]

« Enfin, en Gironde, les gestionnaires sont bien identifiés mais très dispersés, entre les associations de propriétaires (37 %), le syndicat mixte (30 %), les propriétaires privés (17 %), les collectivités territoriales et établissements publics (16 %).

¹ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.

² Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques.

³ Loi n° 73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux.

⁴ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

« Pour les départements touchés par la tempête Xynthia, l'inventaire des ouvrages, de leurs propriétaires et gestionnaires est très incomplet. Les ouvrages de remblais (routiers ou ferroviaires) qui jouent le rôle de digues n'ont pas de statut juridique défini. Enfin, le classement des digues selon la hauteur de l'ouvrage et la population protégée a été préparé mais les arrêtés préfectoraux ne sont pas pris. »

La mission a également fait état d'un **manque de moyens financiers**, qui pèse tout particulièrement sur les finances locales :

« De nombreux propriétaires n'ont pas la volonté ou les moyens d'investir les sommes nécessaires pour la protection des digues, dont les enjeux dépassent la protection de leurs biens. [...]

« L'État et les collectivités territoriales sont donc amenés à se substituer aux propriétaires, sans pourtant mettre en œuvre les moyens financiers nécessaires. L'État, après avoir consenti un effort exceptionnel à la suite de la tempête de 1999 en portant son taux d'intervention financier à 50 % a réduit sa contribution de moitié depuis plusieurs années. [...]

« Les collectivités territoriales se sont donc trouvées dans la situation de financer l'entretien des digues selon leurs moyens. En Vendée, un syndicat mixte de défense contre la mer doit ainsi gérer 21 kilomètres de digues pour les communes de Beauvoir-sur-Mer et de Bouin avec un budget annuel de 70 000 euros. Il faut observer que le renforcement ou la construction d'une digue coûte de un à deux millions d'euros par kilomètre.

« En conséquence, toutes les études montrent un défaut d'entretien des digues, qui n'est pas propre aux départements touchés par la tempête Xynthia, mais concerne l'ensemble du littoral métropolitain. »¹

Ces difficultés, qui ont été révélées par Xynthia, ont également été aggravées par elle : on estime ainsi que 75 kilomètres de digues (sur 103) en Vendée et 120 kilomètres (sur 224) en Charente-Maritime ont été lourdement endommagés par la tempête.

b) Régler le sort des digues orphelines

La mission sénatoriale s'était inquiétée -tout comme l'Association des maires de France (AMF)- de la **gestion des digues « abandonnées »** afin d'en permettre un entretien régulier.

Votre rapporteur rappelle qu'il convient, dans ce cas, de mettre en œuvre la procédure concernant les **biens sans maître** afin que les pouvoirs publics assument leurs responsabilités.

L'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques règle en effet le cas des biens sans maître définis comme les immeubles sans propriétaire connu et pour lesquels aucune taxe foncière n'a été acquittée depuis plus de trois ans ou l'ont été par un tiers.

La procédure retenue préserve les droits des propriétaires qui ont la faculté de revendiquer leur titre avant l'intervention du transfert de propriété :

¹ Rapport final de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia.

- un arrêté du maire constatant l'absence de propriétaire connu est publié et affiché et même notifié aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu ;

- il l'est également au préfet ;

- si aucun propriétaire ne se fait connaître dans le délai de six mois, l'immeuble est présumé sans maître ;

- la commune dans laquelle le bien est situé peut alors, dans un nouveau délai de six mois, l'incorporer dans le domaine communal par délibération du conseil municipal ;

- à défaut, la propriété est attribuée à l'Etat.

La loi permet donc déjà de régler le sort de la propriété des digues orphelines et de désigner un propriétaire clairement identifié : celui-ci devra assumer les responsabilités correspondantes tenant notamment à l'entretien et à la remise en état de l'ouvrage.

Il appartient en conséquence aux communes concernées de se saisir de ce problème et de mettre en œuvre la procédure de l'article L. 1123-3.

D. UNE OCCUPATION DES SOLS EXPOSANT LES POPULATIONS À DES RISQUES NATURELS MAJEURS

Enfin, l'importance du bilan humain de la tempête Xynthia résulte d'une **application discutable du droit des sols**, qui a permis l'implantation d'habitations dans des zones exposées à des risques naturels graves. Le rapport final de la mission dénonçait, à cet égard, des « *situations contraires au bon sens* », dues notamment à « *une pression immobilière qui a conduit à la construction de maisons dans des zones visiblement inadaptées à cet usage* » et dont l'exemple le plus éloquent est celui de la « *cuvette* » de La Faute-sur-Mer¹.

L'édification d'habitations dans des zones manifestement dangereuses résulte de deux facteurs principaux.

D'une part, les données relatives aux risques naturels, bien que connues des acteurs locaux (communes et services préfectoraux), n'ont pas été intégrées aux documents d'urbanisme. Ceci s'explique, en particulier, par le fait que les informations relatives aux risques sont contenues dans des documents spécifiques -les **plans de prévention des risques (PPR)**-, qui ne sont pas pleinement opposables aux plans locaux d'urbanisme (PLU) ou aux plans d'occupation des sols (POS) : en effet, le PPR doit seulement être annexé au PLU. En conséquence, si un PLU postérieur à un PPR doit être

¹ La mission décrivait cette zone dans les termes suivants : il s'agit d'une cuvette « *essaimée de maisons de plain-pied malgré sa topographie* », d'un « *secteur concave, situé en front de mer et à quelques mètres à peine d'une dune faisant office de digue* », et où de très nombreuses habitations ont, néanmoins, été construites.

compatible avec ce dernier sous peine d'illégalité, tel n'est pas le cas pour les PLU adoptés avant l'approbation d'un PPR : en d'autres termes, la loi n'impose pas à l'autorité locale de modifier le PLU pour le rendre compatible avec un PPR postérieur, même si les zonages prévus par ces deux documents sont en contradiction. Dès lors, un document d'urbanisme adopté avant un PPR peut se trouver en opposition directe avec les informations qui figurent au sein de ce dernier (des zones classées comme urbanisables dans le PLU alors même qu'elles sont désignées comme soumises à des risques graves par le PPR, par exemple), sans que cette opposition soit un motif d'illégalité.

D'autre part, le **contrôle de légalité** effectué par les services déconcentrés n'a pas permis de faire obstacle à la construction de bâtiments dans les zones les plus risquées. Non seulement les services de l'État ont été réticents à faire usage des prérogatives qui leur sont accordées par le code de l'urbanisme pour empêcher la réalisation de projets pouvant porter atteinte à la sécurité publique¹, mais surtout ils ont négligé de faire appel au juge administratif pour obtenir l'annulation des actes (autorisations ou documents d'urbanisme) qui mettaient en danger la vie des populations : la mission commune d'information relevait ainsi que, dans les deux départements les plus touchés par Xynthia, seuls 49 déférés préfectoraux avaient été formés entre 2001 et 2009 -ce qui « révèle un contrôle de légalité faible, voire inexistant dans certaines périodes ».

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : UNE REPRISE FIDÈLE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT

Reprenant l'ensemble des propositions de nature législative qui avaient été formulées par la mission commune d'information sur la tempête Xynthia, la proposition de loi visant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine concerne des domaines aussi divers que la prévention des risques naturels, l'ingénierie des ouvrages hydrauliques, la sécurité civile et l'indemnisation des personnes victimes d'une submersion marine.

Souhaitant se prononcer sur les domaines qui appartiennent à son champ de compétence, votre commission des lois s'est saisie des articles qui concernent :

- le droit de l'urbanisme (articles 4 à 6 et 19 à 22) ;
- le régime de propriété des digues (article 7) ;
- la sécurité civile (articles 11 à 14).

¹ L'article R. 111-2 du code dispose en effet que « le projet peut être refusé [par le préfet] ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte [...] à la sécurité publique ».

A. LE RENFORCEMENT DE LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME

Visant à créer un continuum entre les questions relatives à la sécurité des personnes et la planification urbanistique, la proposition de loi apporte de nombreuses modifications au code de l'urbanisme.

1. L'affirmation de la supériorité des PPRN sur les documents d'urbanisme

Plusieurs dispositions concernent le droit des sols, le droit de la préemption et les compétences des élus locaux.

Ainsi, le chapitre II :

- modifie, à **l'article 4**, les objectifs poursuivis par les documents d'urbanisme (à savoir les schémas de cohérence territoriale -SCOT-, les plans locaux d'urbanisme -PLU- et les cartes communales) afin d'y inclure la protection des vies humaines ;

- rend les plans de prévention des risques naturels (PPRN) pleinement opposables aux PLU : en effet, bien que la supériorité des PPR sur les PLU soit déjà affirmée par le droit en vigueur, cette supériorité se traduit par une simple mise en annexe du PPR, qui est seulement adjoint au PLU, mais non pas intégré à ce dernier. Dès lors, il s'avère qu'en pratique, rares sont les PLU qui, n'étant pas compatibles avec un PPR, sont rapidement modifiés. Pour répondre à ce problème, **l'article 5** impose à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme de modifier le PLU qui couvre son territoire en cas d'approbation ou de modification d'un PPRN. Cette modification devra être engagée dans un délai maximal de six mois.

En outre, pour garantir la pleine effectivité de ces mesures, le texte de la proposition de loi renforce l'information des communes et des EPCI en matière de risques naturels : ainsi, **l'article 6** oblige le représentant de l'État à leur fournir, chaque année, un document de synthèse sur les risques naturels majeurs auxquels leur territoire est exposé.

2. L'institution d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque

Par ailleurs, pour mieux articuler l'objectif de prévention des risques avec les compétences urbanistiques des communes et des EPCI, **l'article 19** de la proposition de loi institue un nouveau type de document d'urbanisme, le « schéma d'aménagement des zones littorales à risque ». Ce schéma -qui serait élaboré par chaque commune exposée à un risque de submersion marine, ou par plusieurs communes exposées à ce risque et membres d'un même EPCI- délimiterait trois types de zones :

- les zones exposées à un risque naturel grave, qui seraient rendues inconstructibles ;
- les zones où le risque est « sérieux », et qui seraient inhabitables ;
- les zones exposées à un risque modéré, où des habitations pourraient être construites dans les conditions fixées par la commune ou l'EPCI.

Pour l'élaboration de ce schéma, les communes ou les EPCI seraient assistés par le Conseil national de la mer et des littoraux, successeur du Conservatoire du littoral (**article 22**).

3. Des novations en matière de préemption et de délaissement

La proposition de loi aurait également de réelles conséquences en matière de préemption : ainsi, **l'article 21** prévoit de redéfinir les cas de mise en œuvre de plusieurs droits de préemption (droit de préemption « espace naturel sensible », droit de préemption « protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » et droit de préemption urbain) afin qu'ils puissent être utilisés en vue de réduire l'exposition des populations aux risques naturels. Il s'agirait donc de donner aux acteurs locaux les moyens d'assurer la « sanctuarisation » des zones les plus dangereuses.

Symétriquement, afin de permettre aux propriétaires de biens exposés à un risque naturel majeur de se défaire de ces biens sans subir une perte financière insupportable, **l'article 20** crée un « droit de délaissement » leur permettant d'obtenir l'acquisition, par une commune ou par un EPCI, des biens en cause. Ce dispositif serait la reprise, presque à l'identique, de celui que le législateur a mis en place, en 2003, au bénéfice des propriétaires de biens situés dans des secteurs soumis à un risque technologique majeur.

B. FACILITER UNE GESTION COORDONNÉE DES DIGUES

Prolongeant les travaux de la mission d'information -qui a pointé le trop grand nombre d'intervenants dans la gestion des digues-, **l'article 7** vise à clarifier le régime de propriété de ces biens.

A cette fin, il propose un dispositif de transfert de propriété publique « *qui permettra de mieux déterminer les responsabilités* » : dans ce cadre, les collectivités territoriales ou leurs groupements pourront revendiquer la propriété des ouvrages de défense contre la mer (digues, dunes, épis) appartenant à l'Etat ou à une autre personne publique.

Afin de leur permettre de mesurer les conséquences, notamment financières, d'un tel transfert, une phase expérimentale est ouverte avant d'aboutir, le cas échéant, au changement définitif de propriétaire.

C. PROMOUVOIR LA CULTURE DU RISQUE POUR MIEUX ANTICIPER SA SURVENANCE

Le chapitre IV de la proposition de loi entend renforcer l'alerte, la préparation de la population et l'organisation des secours en les adaptant au risque identifié localement.

C'est pourquoi :

- l'**article 11** prévoit expressément la prise en compte du risque de submersion marine par les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ;

- l'**article 12** étend l'adoption obligatoire d'un plan communal de sauvegarde (PCS) aux communes qui se sont vu prescrire la réalisation d'un plan de prévention du risque (PPR).

Il subordonne l'octroi de subventions publiques en faveur des actions locales de prévention des risques à l'existence d'un PCS approuvé.

Il prévoit l'assistance du conseil général pour l'élaboration des PCS ;

- l'**article 13** crée une journée nationale de la prévention des risques naturels ;

- l'**article 14** prescrit aux opérateurs de téléphonie mobile la « priorisation » des appels d'urgence qui, aujourd'hui, bénéficient déjà d'un accès gratuit aux services appelés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : POUR UNE PRISE EN COMPTE EFFICACE ET PRAGMATIQUE DES RISQUES NATURELS MAJEURS

A. RENFORCER LA COHÉRENCE DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME

S'associant pleinement à l'objectif de renforcement de la prise en compte des risques naturels par le droit des sols, votre commission a toutefois adopté plusieurs amendements rédactionnels de son rapporteur, ainsi que des amendements visant à compléter et à préciser le dispositif de la proposition de loi.

En premier lieu, votre commission a souhaité affirmer la primauté de l'ensemble des plans de prévention des risques sur les documents d'urbanisme. Dès lors, elle a adopté des amendements aux articles 4 et 5 du texte afin de prévoir que les plans locaux d'urbanisme devraient être compatibles non seulement avec les plans de prévention des risques **naturels**, mais aussi avec les **plans de prévention des risques technologiques** : tous les types de menaces pesant sur la sécurité des personnes devront donc être pris en compte par les documents régissant l'occupation des sols.

En outre, votre commission a apporté son soutien aux modalités de modification des PLU prévues par l'article 5 (c'est-à-dire une modification demandée par le préfet, avec la possibilité pour ce dernier de se substituer à la commune ou à l'EPCI en cas d'inaction pendant plus de six mois) : elle a ainsi estimé que l'importance de l'enjeu qui sous-tend les PPR -la protection des vies humaines- devrait inciter le législateur à choisir un mécanisme efficace, qui puisse garantir que la mise en conformité des PLU intervienne rapidement et effectivement. Malgré son caractère relativement autoritaire, le dispositif prévu par la proposition de loi a donc reçu le soutien de votre commission.

Cependant, et conformément aux observations de l'AMF et de notre collègue Eric Doligé, il importe que la modification du PLU en vue de le mettre en compatibilité avec un PPR puisse répondre à un **processus souple et simple** : à cette fin, votre commission a également adopté un amendement de son rapporteur prévoyant que la procédure de modification simplifiée du PLU, prévue par l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme et permettant de modifier le PLU par le biais d'un simple délibération motivée, pourrait être utilisée.

Parallèlement, votre commission recommande d'enrichir la proposition de loi en prévoyant que les outils prévus par la loi « Littoral » de 1986, qui reposent aujourd'hui sur une logique de préservation des paysages et de l'environnement, pourront être utilisés dans une optique de prévention des risques naturels : à l'initiative de son rapporteur, elle propose ainsi que trois des mécanismes créés pour protéger le littoral (à savoir la définition des capacités d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, la limitation de l'extension de l'urbanisation et la possibilité d'étendre la bande de cent mètres) puissent être **employés aux fins de limiter l'exposition des populations aux risques naturels**.

Enfin, afin de préserver la lisibilité du droit de l'urbanisme et d'éviter l'enchevêtrement de documents de planification redondants dans leurs effets, votre commission est opposée à ce qu'un nouveau « schéma d'aménagement des zones littorales à risque » soit créé. Elle propose donc que le zonage qui devait être institué par ce schéma soit **intégré aux PLU** et souligne que, en tout état de cause, ces plans demeurent le véhicule le plus adapté pour limiter ou conditionner l'occupation des sols.

B. PRÉCISER LE RÉGIME DU TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ DES DIGUES POUR EN CONFORTER LA COHÉRENCE DE GESTION

Votre commission des lois a approuvé l'objectif porté par l'article 7 qui contribue nécessairement à optimiser la gestion des ouvrages de défense contre la mer pour renforcer la protection des populations.

Cependant, dans le même esprit, elle a souhaité prévoir dans tous les cas l'accord de la personne publique propriétaire au dessaisissement de son bien. C'est pourquoi, elle a également prévu son consentement au terme de la

phrase expérimentale qui, selon l'article 7, transfère de ce seul fait la propriété de l'ouvrage à la collectivité candidate sauf si celle-ci y renonce. Il peut être, en effet, opportun de ne pas modifier les titres de propriété pour des motifs de gestion coordonnée du cordon littoral.

C. AFFERMIR LA DIFFUSION DU RISQUE

Attachée à une prise en compte généralisée du risque, la commission des lois a, naturellement, adhéré à l'esprit porté par le chapitre IV de la proposition de loi.

Toutefois, elle a proposé d'en resserrer le contenu afin de tenir compte des outils existants. Aussi :

- elle a adopté un amendement de suppression de l'**article 11**, considérant que son objet était déjà pris en compte par le régime du SDACR (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques).

De manière générale, elle a jugé que le code de l'environnement, notamment son article L. 566-1, répondait déjà aux préoccupations des auteurs de la proposition de loi en pointant expressément le risque de submersion marine. Reste la volonté de mettre résolument et efficacement en place les divers outils concourant à la prévention et à la gestion des risques naturels ;

- à l'**article 12**, votre rapporteur tient à rappeler que la sécurité publique et la protection des populations relèvent de la responsabilité de l'Etat. C'est pourquoi, à son initiative, la commission des lois a adopté un amendement prévoyant l'appui des services déconcentrés pour l'élaboration des PCS tout en ouvrant la faculté de déléguer cette compétence, avec leur accord, au département ou à toute autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités ;

- pour le reste, elle a considéré que, si l'**article 13** relevait du domaine réglementaire, il offrait une nouvelle opportunité d'inciter les responsables publics à informer périodiquement la population et de diffuser la culture du risque, auprès des jeunes notamment ;

- elle a enfin apporté tout son soutien à l'accès prioritaire des appels aux services d'urgence porté par l'**article 14** qui permettra de remédier à la saturation si préjudiciable des réseaux, en cas de crise, et d'accélérer le secours des populations.

*

* *

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE II DE L'ADAPTATION DU DROIT DES SOLS AU RISQUE DE SUBMERSION MARINE

Article 4

(art. L. 121-1 et L. 123-1 du code de l'urbanisme)

Intégration de la protection des vies humaines au sein des objectifs poursuivis par les documents d'urbanisme

Afin de créer un continuum entre les questions relatives à la sécurité des personnes et le droit des sols -qui se limite traditionnellement à la gestion des immeubles et de leur implantation -, cet article introduit, au sein de la liste des objectifs poursuivis par les documents locaux d'urbanisme, l'objectif de protection des vies humaines.

- **La protection des vies humaines : un impératif peu intégré au code de l'urbanisme**

Le rapport final de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia avait souligné que « *les modalités d'occupation des sols [dans les zones frappées par le sinistre] avaient été fixées, puis appliquées, sans qu'il soit tenu compte du risque de submersion marine* » : à titre d'exemple, nos collègues signalaient que « *le POS de La Faute-sur-Mer classait en zone NA (c'est-à-dire urbanisable à court terme) le secteur dans lequel ont été construits des lotissements rasés par Xynthia* ».

Dans son rapport, la mission avait ainsi établi que les risques naturels, et donc les menaces pesant sur la sécurité des personnes, n'avaient pas été suffisamment pris en considération par les documents locaux d'urbanisme. Or, ce constat est problématique dans la mesure où la délivrance des autorisations d'urbanisme (et donc, plus particulièrement, des permis de construire) repose aujourd'hui sur le **principe de compatibilité hiérarchiquement limitée** : leur validité est en effet contrôlée seulement au regard de la norme qui leur est directement supérieure. En conséquence, les plans locaux d'urbanisme et les plans d'occupation des sols demeurent les principaux documents permettant d'empêcher la délivrance d'un permis de construire dans une zone à risque, même lorsque celle-ci est identifiée comme telle par ailleurs (par un plan de prévention des risques naturels, par exemple).

Ainsi, bien que la jurisprudence administrative ait clairement affirmé que les plans de prévention des risques étaient directement opposables à une demande de permis de construire¹, votre rapporteur constate que, dans les faits, le droit actuel ne permet pas de garantir qu'aucune habitation ne sera implantée dans une zone exposée à des risques naturels graves.

En outre, de manière plus structurelle, la mission avait constaté que la protection des vies humaines n'était pas prise en compte par le code de l'urbanisme et que, en conséquence, cet impératif n'était pas intégré aux plans locaux d'urbanisme ni aux plans d'occupation des sols. À cet égard, elle avait observé que le droit en vigueur était marqué par « *l'absence de liens réels entre la législation relative à la prévention des risques (largement contenue dans le code de l'environnement) et le droit des sols (régé par le code de l'urbanisme)* ».

Force est de constater que cette **insuffisante prise en compte des risques naturels**, que la mission commune d'information avait observée sur le terrain, est confirmée par la rédaction du code de l'urbanisme.

Dans sa version actuellement en vigueur, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme prévoit que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales « *déterminent, dans le respect des objectifs du développement durable* », les conditions permettant d'assurer :

- l'équilibre entre l'urbanisation², la protection des espaces naturels³ et la préservation du patrimoine remarquable⁴ (1° de l'article L. 121-1) ;
- la « *diversité des fonctions urbaines* », ainsi que « *la mixité sociale dans l'habitat* » (2° du même article) ;
- la réalisation d'objectifs environnementaux (3° du même article)⁵.

Ainsi, bien que ce dispositif prévienne expressément que les documents locaux d'urbanisme doivent contribuer à assurer « *la prévention des risques naturels prévisibles* », cet objectif est dilué au sein d'une liste dense et longue qui, de plus, fait figurer la prise en compte des risques naturels au sein d'un paragraphe consacré aux objectifs relatifs à la protection de l'environnement (3° de l'article L. 121-1).

¹ CE, avis du 12 juin 2002, « *Préfet de Charente-Maritime* ».

² C'est-à-dire « *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural* ».

³ C'est-à-dire « *l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* ».

⁴ C'est-à-dire « *la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables* ».

⁵ Ou, plus précisément, « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ».

L'insuffisance de la prise en compte des risques naturels par les documents d'urbanisme est également visible dans les dispositions relatives à **la modification des plans locaux d'urbanisme**.

En effet, le code de l'urbanisme prévoit qu'un plan local d'urbanisme doit être révisé pour être rendu compatible avec de nombreux documents, mais ne comporte aucune obligation de mise en conformité du PLU avec les plans de prévention des risques naturels postérieurs.

**Les causes de modification des plans locaux d'urbanisme :
Articles L. 123-1-9 et L. 123-1-10 du code de l'urbanisme**

Article L. 123-1-9

Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.

Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Il doit également être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code.

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification du plan.

Le plan local d'urbanisme prend en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.

Article L. 123-1-10

Le plan local d'urbanisme doit également, s'il y a lieu, être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7, lorsque ces plans sont approuvés.

Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés au premier alinéa du présent article.

Dans ce cas, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 123-1-9 du présent code, le plan local d'urbanisme n'a pas à être compatible avec les orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations définies par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

Dans ce cadre, votre rapporteur souligne que le seul cas où le plan local d'urbanisme doit être modifié pour tenir compte des risques naturels est lié non pas aux plans de prévention des risques naturels, mais aux **plans de gestion des risques d'inondation**¹, dont la mission commune d'information a largement critiqué les lacunes dans son rapport final.

- **Le dispositif de la proposition de loi**

Pour résoudre ces insuffisances, la proposition de loi prévoit :

- d'inscrire, dans la liste des objectifs poursuivis par les documents d'urbanisme, la « *protection des vies humaines face aux risques naturels majeurs* » ;

- d'obliger les communes dotées d'un PLU à modifier leur plan pour « *permettre la réalisation d'un projet concourant à la prévention des risques naturels* », dans un **délai d'un an** : dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, cette disposition devrait notamment avoir pour effet d'imposer aux acteurs locaux de modifier les PLU qui ne seraient pas compatibles avec un PPRN.

- **La position de votre commission des lois**

Marquant son accord avec l'objectif poursuivi par le présent article, votre commission a toutefois souhaité en améliorer la rédaction et en garantir la cohérence avec les autres dispositions de la proposition de loi.

Ainsi, votre commission a considéré que l'obligation de modifier un PLU pour « *permettre la réalisation d'un projet concourant à la prévention des risques naturels* », prévue par le 2° du présent article, n'était pas le moyen le plus pertinent de garantir l'intégration des dispositions issues des PPRN au sein des documents d'urbanisme.

D'une part, ce dispositif est peu compatible avec les modalités de révision des PLU prévues au II de l'article 5 du présent texte (v. *infra*), et qui prévoit une mise en conformité à l'initiative du préfet avec la possibilité, pour ce dernier, de se substituer à la commune ou à l'EPCI défaillant. À cet égard, votre rapporteur souligne que l'élaboration et la mise en application des plans de prévention des risques naturels relèvent de la responsabilité de l'État (article L. 562-1 du code de l'environnement) : il est donc logique que la mise en conformité du PLU avec un PPR soit initiée par le préfet, qui serait chargé d'informer la commune ou l'EPCI de la nécessité de modifier le PLU pour y intégrer les prescriptions contenues dans le PPR ;

- en outre, la modification du PLU par la commune ou par l'EPCI par le biais de la procédure de l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme serait **moins efficace et moins rapide qu'une modification ou qu'une révision effectuée sur le fondement de l'article L. 123-14** (qui oblige le préfet, la

¹ Ces plans sont issus de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, qui a été transposée à l'occasion de la loi portant engagement national pour l'environnement (article 221, notamment).

commune ou l'EPCI à procéder à la révision ou à la modification du PLU dans un délai de six mois, contre un an, au mieux, avec l'article L. 123-1-9), telle qu'elle est prévue par l'article 5 ;

- enfin, les termes « *projet concourant à la prévention des risques naturels* » sont insuffisamment précis et risqueraient de créer des difficultés d'interprétation pour les acteurs locaux.

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur afin de modifier le 2° du présent article, qui se bornerait à affirmer la supériorité des plans de prévention des risques sur les PLU.

Elle a également adopté un **amendement** de son rapporteur afin de préciser que la supériorité des PPR face aux PLU est valable non seulement pour les plans de prévention des risques naturels, seuls visés par la proposition de loi, mais aussi pour les plans de prévention des risques technologiques : il ne semble en effet pas opportun que les PPR aient une valeur différente selon le type de risque qu'ils visent à prévenir.

La commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 4 sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article 5

(art. L. 562-4 du code de l'environnement ;
art. L. 123-12 et L. 123-14 du code de l'urbanisme)

Supériorité des plans de prévention des risques sur les PLU et les POS

Reprenant les **propositions n°s 32 et 33 de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia**, cet article affirme la supériorité des PPRN sur les PLU et en tire les conséquences en imposant la révision de ces derniers en cas d'approbation d'un PPRN.

En l'état du droit, la primauté des PPR sur les PLU est seulement formelle : bien qu'elle soit affirmée tant par le code de l'urbanisme que par la jurisprudence du Conseil d'État, cette hiérarchie est en effet **dénuée de portée concrète**, puisque rien n'oblige les acteurs locaux compétents en matière d'urbanisme à modifier un PLU pour y intégrer les prescriptions d'un PPR postérieur.

Cette carence découle du statut des PPR -qui ont **valeur de servitude d'utilité publique** (article L. 564-2 du code de l'environnement)-, qui impose de les annexer au PLU ou au POS, mais non de modifier si ces documents pour les rendre compatibles avec un PPR approuvé après leur adoption¹. Dès lors, comme le rappelait la mission commune d'information sur la tempête Xynthia dans son rapport final, « *le préfet ne peut pas directement enjoindre à une commune de modifier le document d'urbanisme qu'elle a élaboré pour*

¹ Un document de planification d'urbanisme ne peut cependant, sous peine d'être censuré par le juge administratif, être incompatible avec le PPRN approuvé avant son adoption (CE, 9 avril 1993, « Mentzler »)

assurer la conformité de ce dernier avec un PPR » : pour faire respecter la primauté des PPR sur les documents d'urbanisme, le préfet est ainsi contraint d'utiliser la procédure des « projets d'intérêt général »¹, en assimilant le PPR à un tel projet, pour pouvoir imposer à la commune ou à l'EPCI compétent en matière d'urbanisme de modifier le PLU dont le zonage ne serait pas conforme aux éléments contenus dans le PPR.

La mission avait, en conséquence, estimé nécessaire de doter le représentant de l'État d'outils lui permettant de garantir la conformité des PLU aux PPR, même lorsque ces derniers sont approuvés après l'adoption du PLU.

Pour remplir cet objectif, le présent article prévoit tout d'abord de modifier le statut des PPRN, qui auraient désormais **valeur de servitude d'urbanisme** : les servitudes d'urbanisme doivent en effet, contrairement aux servitudes d'intérêts général, être intégrées aux documents d'urbanisme (et non pas annexées à ces documents).

Cet article vise, par ailleurs, à permettre au préfet, dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, de faire obstacle à l'entrée en vigueur des PLU lorsque ces derniers ne sont pas conformes au PPR. Il s'agirait donc d'intégrer les PPR à la procédure prévue à l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme et qui permet au préfet, lorsqu'un PLU entre en contradiction avec un document qui lui est supérieur (SCOT, programme local de l'habitat, schéma de secteur, etc.) ou avec l'un des principes généraux du droit de l'urbanisme, de retarder l'entrée en application du PLU tant qu'il n'a pas été rendu compatible avec le document ou avec le principe en cause.

Article L. 123-12 du code de l'urbanisme

Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, l'acte publié approuvant le plan local d'urbanisme devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet.

Toutefois, il ne devient exécutoire qu'après l'intervention des modifications demandées par le préfet lorsque celui-ci, dans le délai d'un mois mentionné au premier alinéa, notifie par lettre motivée à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan, lorsque les dispositions de celui-ci :

a) Ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement maintenues en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ou avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;

b) Compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

¹ L'article L. 123-14 du code de l'urbanisme permet en effet au préfet de demander la modification du PLU « pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général » (premier alinéa de l'article précité).

c) Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

c *bis*) Sont manifestement contraires au programme d'action visé à l'article L. 141-7 ;

d) Sont de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement maintenue en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée, d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement ;

e) Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente ;

f) Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec le programme local de l'habitat.

Enfin, le présent article permettrait au préfet de **solliciter la révision du PLU** lorsque celui-ci n'est pas conforme à un PPRN. En cas de carence, le préfet pourrait se substituer à la commune ou à l'EPCI pour procéder lui-même aux modifications nécessaires.

On notera que, dans sa rédaction actuellement en vigueur, le code de l'urbanisme dote déjà les préfets de ce type de pouvoirs pour leur permettre d'assurer la conformité du PLU aux directives territoriales d'aménagement, aux dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, aux schémas de cohérence territoriale, aux chartes de parc naturel régional ou de parc national, etc. : le dispositif proposé par les auteurs viserait donc à étendre le champ d'application d'un mécanisme existant, et non à créer un nouvel outil au bénéfice des préfets.

Article L. 123-14 du code de l'urbanisme

Lorsqu'un plan local d'urbanisme doit être révisé ou modifié pour être rendu compatible, dans les conditions prévues par l'article L. 111-1-1, avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, le préfet en informe l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le préfet en informe la commune.

Dans un délai d'un mois, l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune fait connaître au préfet si il ou elle entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal et enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, la révision ou la modification du plan. Il en est de même si l'intention exprimée de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune de procéder à la révision ou à la modification n'est pas suivie, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant.

Le préfet met également en œuvre la procédure prévue aux deux alinéas précédents lorsque :

- à l'issue du délai de trois ans mentionné à la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1-9, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible avec les orientations d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur, d'un schéma de mise en valeur de la mer, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, d'un plan de déplacements urbains ou d'un programme local de l'habitat ;

- à l'issue du délai d'un an mentionné à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1-9, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible avec la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification dudit plan.

• La position de votre commission des lois

Tout d'abord, votre commission a estimé légitime que la procédure de l'article L. 123-14, qui permet au préfet de se substituer à la commune ou à l'EPCI en cas d'inaction ou de défaillance, soit mise en œuvre pour garantir la conformité des PLU aux PPR. En effet, bien que ce mécanisme soit quelque peu autoritaire, son utilisation est justifiée par deux éléments :

- d'une part, ces modalités de révision sont *de facto* déjà utilisées par les préfets qui, comme on l'a déjà indiqué, assimilent les PPR à des « projets d'intérêt général » pour garantir leur primauté sur les PLU ; or, de tels projets sont visés par l'article L. 123-14 ;

- d'autre part, l'affirmation de la supériorité des PPR sur les PLU répond à un enjeu de sécurité des personnes, de protection des vies humaines : un PLU qui ne respecterait pas le zonage prévu par un PPR serait en effet susceptible de faire courir de graves dangers aux personnes résidant dans la zone en cause. Il est donc nécessaire d'employer les moyens les plus efficaces pour éviter que cette situation ne se produise.

Parallèlement, votre commission a souhaité renforcer la portée du présent article. Ainsi, elle a adopté un amendement de son rapporteur afin de prévoir, par cohérence avec le dispositif qu'elle propose à l'article 4, que tous les types de PPR (i.e. non seulement ceux qui ont trait aux risques naturels, mais aussi ceux qui sont pris pour tenir compte d'un risque technologique) seraient opposables aux PLU.

Dans le même temps, votre commission a estimé que la mise en conformité du PLU par rapport au PPR devait, pour intervenir rapidement, être effectuée selon des **modalités simples et souples**.

À cet égard, votre rapporteur souligne que, dans une contribution écrite, l'Association des maires de France a craint que la modification du PLU ne soit longue et coûteuse ; lors de son audition par votre rapporteur, notre collègue Éric Doligé s'est associé à cette préoccupation. Il semble en effet excessif d'imposer aux communes d'en passer par une procédure parfois longue de plus de deux ans, alors même que les consultations qu'elle suppose sont souvent redondantes avec celles qui sont réalisées lors de l'élaboration du

PPR¹ et que l'enquête publique qui doit alors être conduite est déjà effectuée en vue de l'approbation d'un PPR².

Ainsi, pour répondre aux interrogations légitimes des élus locaux, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur afin d'autoriser l'utilisation de la **procédure de modification simplifiée**, prévue à l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, lorsque le PLU est rendu compatible avec un PPR. On rappellera que cette procédure, décidée par le maire ou par le président de l'EPCI compétent, est particulièrement facile à utiliser : en effet, elle permet de modifier le PLU par le biais d'une simple délibération motivée « *après que le projet de modification et l'exposé de ses motifs ont été portés à la connaissance du public* » pendant un mois.

La commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5 sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article additionnel après l'article 5

(art. L. 321-1 du code de l'environnement ;
art. L. 146-2, L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme)

**Utilisation des outils prévus par la loi « Littoral »
à des fins de prévention des risques naturels**

Pour compléter le dispositif des articles 4 et 5, votre commission a souhaité que certains des outils prévus par la loi « Littoral »³ puissent être utilisés non seulement dans une optique de protection de l'environnement et des équilibres écologiques propres au littoral, comme le prévoit le droit actuel, mais aussi en vue de réduire l'exposition des populations aux risques naturels majeurs.

Plus précisément, votre commission propose :

- que les **capacités d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser** (article L. 146-2 du code de l'urbanisme) soit définies non seulement en fonction des objectifs actuellement fixés par le code (garantie du libre accès au rivage pour le public, préservation des espaces naturels et fragiles, etc.), mais aussi en fonction de l'intensité et des caractéristiques des risques naturels ;

- que **l'extension de l'urbanisation**, qui peut actuellement être interdite si elle « *est de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages* » (I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme), puisse également être prohibée afin d'éviter une aggravation de l'exposition des populations aux risques naturels ;

¹ Pour mémoire, on soulignera que les maires et les présidents des EPCI concernés par le PPR sont obligatoirement consultés par le préfet (article L. 562-3 du code de l'environnement) ; dans certains cas, le projet de PPR est également soumis aux organes délibérants des départements et des régions, aux SDIS, aux chambres d'agriculture, ainsi qu'au centre national de la propriété forestière (article R. 562-7).

² Article L. 562-3 du code de l'environnement

³ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, codifiée aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme.

- que la « *bande de cent mètres* » (article L. 146-4 du code) puisse être étendue par le PLU pour limiter l'exposition des populations aux risques naturels¹.

On soulignera que, bien que ces mesures ne figurent pas dans le texte de la proposition de loi, elles avaient été préconisées par le rapport final de la mission commune d'information : reprenant les recommandations formulées devant elle par MM. Raymond Léost et Loïc Prieur (et que ce dernier a, d'ailleurs, à nouveau défendues lors de son audition par votre rapporteur), la mission estimait en effet nécessaire de « *modifier la loi 'Littoral' afin que les mécanismes de limitation de l'urbanisation qu'elle a mis en place puissent être utilisés dans une optique de prévention des risques naturels* ».

Entendu par votre rapporteur, M. Prieur soulignait que ces novations permettraient de faire passer la loi « Littoral » du statut de « *loi paysagère* » à celui d'outil de gestion des risques de submersion marine.

Votre commission vous propose donc d'**adopter** l'article additionnel après l'article 5, dans la rédaction issue de l'amendement de son rapporteur.

Article 6

(art. L. 121-2 du code de l'urbanisme)

Renforcement du « porter à connaissance »

Appliquant la **proposition n° 34** de la mission d'information sur la tempête Xynthia, cet article vise à renforcer les obligations qui incombent au préfet dans le cadre du « porter à connaissance ».

En l'état du droit, l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme impose au préfet de « *porte[r] à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » et prévoit que « *le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* ».

Comme le soulignait la mission dans son rapport final, ce système comporte toutefois des **lacunes** : ainsi, le « porter à connaissance » « *se réduit généralement à un simple rappel de la législation existante, et ne présente pas de réelle 'valeur ajoutée'* » pour les acteurs locaux ; en outre, dans les faits, il n'intervient que de manière ponctuelle, c'est-à-dire lors de l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme par une collectivité ou un EPCI.

La mission avait dès lors recommandé qu'un **document de synthèse faisant le point sur les risques naturels** soit adressé, chaque année, aux élus locaux en charge de l'urbanisme. Elle estimait que cette innovation serait à la fois bénéfique aux élus locaux et aux services déconcentrés :

¹ Rappelons que cette « bande » peut déjà être étendue pour lutter contre les risques d'érosion.

- la mission observait que la diffusion annuelle d'un document faisant état de l'ensemble des risques naturels existants sur un territoire inciterait les élus à mieux tenir compte des risques naturels dans la définition de leur politique de délivrance des autorisations d'urbanisme ;

- parallèlement, elle considérait que les services préfectoraux, en élaborant ce document synthétique, seraient poussés à « *mettre en lumière d'éventuelles discordances entre l'état des connaissances sur les risques et les prescriptions des documents locaux d'urbanisme* » : il s'agit ainsi de pousser les préfetures à « *croiser des éléments dont elles disposent déjà, mais qu'elles s'abstiennent trop souvent de mettre en regard* » et donc de rendre le contrôle de l'État sur les actes pris en matière d'urbanisme plus effectif¹. Cette mesure a donc vocation à être un levier de **renforcement du contrôle de légalité**.

Estimant que cette innovation serait de nature à assurer une meilleure prise en compte des risques naturels tant par les acteurs locaux que par les services préfectoraux en charge du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 6 sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel.

CHAPITRE III DE LA GESTION DES DIGUES ET DE LA DÉFENSE CONTRE LA MER

Article 7

(art. L 3114-1 à L. 3114-3 [nouveaux] du code général
de la propriété des personnes publiques)

Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer

Transposant la proposition n° 55 de la mission sénatoriale d'information, l'article 7 organise le transfert aux collectivités territoriales, à leur demande, des ouvrages de défense contre la mer, à l'exception de ceux situés dans les limites administratives des ports maritimes.

Ce dispositif s'inscrit dans la volonté affichée par la mission « *de revoir la gouvernance en matière de gestion des digues, et particulièrement, pour ce qui concerne les digues maritimes, qui semblent très éloignées des priorités des pouvoirs publics* »²

Pointant le mauvais entretien général des digues, le rapporteur, notre collègue Alain Anziani, privilégiait une gestion de proximité : les collectivités sont, en effet les mieux à même de connaître les risques locaux d'inondation et de mettre en œuvre les mesures de prévention correspondantes.

¹ La mission avait d'ailleurs déploré que le taux de contrôle et de déféré des actes d'urbanisme soit particulièrement faible, alors même que ce domaine est ciblé comme étant prioritaire dans la stratégie nationale de contrôle de légalité.

² Cf rapport d'information n° 647, tome I (2009-2010) précité.

C'est pourquoi l'article 7 prévoit d'ouvrir la faculté aux collectivités candidates de devenir propriétaires de digues appartenant à une autre personne publique.

Rappelons qu'il existe trois systèmes de protection des côtes :

- des ouvrages « souples » telles les dunes ;
- des ouvrages construits avec des matériaux durs : c'est le cas des digues ;
- des ouvrages perpendiculaires à la mer pour casser le courant, retenir les sédiments et fixer le sable ou le gravier pour consolider le trait de côte : ce sont les épis.

Au 31 décembre 2010, l'État avait recensé 540 km d'ouvrages de protection contre les submersions marines.

Les quatre départements les « mieux protégés » à ce titre sont la Manche (123 km de digues de protection), la Charente-Maritime (96 km), les Bouches-du-Rhône (87 km) et la Vendée (72 km).

- **Le dispositif proposé**

Composé de trois nouveaux articles insérés dans le code général de la propriété des personnes publiques, il entoure la décision des collectivités des informations nécessaires, organise la procédure de revendication, règle les conséquences du transfert et prévoit une phase expérimentale facultative.

- * **Les biens concernés**

Tout ouvrage de défense contre la mer appartenant à l'Etat ou à une autre personne publique, à l'exception de ceux situés à l'intérieur des limites administratives d'un port maritime.

- * **Les bénéficiaires**

Les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et groupements de collectivités territoriales (établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, ententes interdépartementales), à la demande de l'organe délibérant.

- * **Le droit à l'information des collectivités**

La proposition de loi permet à la collectivité ou au groupement candidat au transfert de se déterminer en toute connaissance de cause en lui garantissant l'accès aux éléments lui permettant de mesurer l'impact des conséquences, principalement financières, de l'acquisition de l'ouvrage.

A cette fin, le préfet doit lui communiquer, à sa demande, dans les six mois, toutes les informations dont il dispose sur les ouvrages susceptibles de lui être transférés. En outre, il les assortit d'un diagnostic sur la nature et l'état des ouvrages, d'une part, et sur les coûts annuels de gestion et d'entretien, d'autre part.

La collectivité doit être ainsi en mesure d'évaluer si la charge du transfert est supportable pour son budget tant en investissement qu'en fonctionnement.

Observons que, selon les appréciations des services chargés du contrôle de la sécurité, 28 % des digues sont jugées « en bon état général ».

En outre, d'après les informations transmises à votre rapporteur par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le recensement fait apparaître que 120 km des digues de protection contre les submersions marines sont sans gestionnaire connu.

*** Les modalités du transfert**

La propriété de l'ouvrage est transférée à titre gratuit et libre d'indemnité, droit, taxe, contribution.

La collectivité ou le groupement bénéficiaire succède au précédent gestionnaire dans tous ses droits et obligations à l'égard des tiers à compter de la date du transfert.

*** Une phase expérimentale facultative**

L'article 7 prévoit, pour les candidats, la faculté d'expérimenter le transfert pour une période de six ans au plus.

Durant cette phase, la collectivité ou le groupement est compétent pour entretenir et gérer les ouvrages. Mais il n'en est pas propriétaire.

Les conditions et la durée de l'expérimentation sont fixées par convention signée entre les deux parties.

La collectivité ou le groupement dispose d'une faculté de retrait qui doit être exercée au moins six mois avant la clôture de l'expérimentation.

A défaut, le transfert de propriété devient effectif à compter de cette date.

• Un dispositif opportun à adapter

Votre rapporteur approuve le dispositif proposé de transfert de propriété publique. Il peut permettre, en effet, le regroupement -sur un trait de côte continu- de plusieurs ouvrages pour une gestion coordonnée par un unique propriétaire.

Il convient, cependant, que les collectivités candidates, comme le prévoit l'article 7, disposent de l'ensemble des données indispensables à la prise d'une décision lourde de conséquences pour les budgets locaux. Rappelons, à cet égard, que le renforcement d'une digue coûte environ un million d'euros par kilomètre.

La phase expérimentale prévue par la proposition de loi peut être l'occasion de tester la capacité de la collectivité à assumer le transfert de propriété projeté.

Tenant compte des verrous prévus par l'article 7, votre commission des lois a choisi de retenir ce dispositif tout en l'assortissant, sur la proposition de son rapporteur, de plusieurs modifications :

- elle a prévu l'**accord** de la **personne publique propriétaire** de l'ouvrage au transfert de propriété intervenant à l'issue de l'expérimentation : il convient, en effet, de préserver les droits du propriétaire qui doit pouvoir s'opposer à son dessaisissement s'il lui apparaît contraire au mode de gestion mis en œuvre ;

- elle a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités du transfert que celui-ci intervienne après expérimentation ou sans cette phase préalable.

Votre commission des lois a **adopté** l'article 7 sous réserve de l'adoption de ses amendements.

CHAPITRE IV DES SYSTÈMES D'ALERTE, DE LA PRÉPARATION DE LA POPULATION AU RISQUE ET DE L'ORGANISATION DES SECOURS

Article 11

(art. L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales)

Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

L'article 11, qui reprend la proposition n° 23 de la mission d'information, vise à mieux intégrer l'alerte « submersion marine » dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Rappelons que le schéma départemental ne concerne que l'activité des sapeurs-pompiers : il doit inventorier les **risques de toute nature** pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours et définir leurs objectifs de couverture, c'est-à-dire les moyens capables de les traiter : sapeurs-pompiers, véhicules, matériels... Il détermine donc principalement l'implantation des casernes de sapeurs-pompiers ainsi que leur dotation en personnels et en matériel.

Élaboré sous l'autorité du préfet par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), le SDACR, après avoir été soumis au conseil général et sur l'avis conforme du conseil d'administration du SDIS, est fixé par arrêté préfectoral.

Il est révisé à l'initiative du conseil d'administration de l'établissement public départemental ou à celle du représentant de l'État.

L'**article 11** propose d'imposer au schéma -dans sa partie concernant la prévention des risques d'inondation- un **volet spécifique** consacré au risque de **submersion marine**.

- **Une préoccupation légitime liée à une pratique insuffisamment responsable**

Votre rapporteur rejoint le souci exprimé par les auteurs de la proposition de loi de mieux planifier l'alerte et de la graduer en fonction de risques clairement identifiés.

L'efficacité et la rapidité des secours le commandent : le SDACR, qui doit recenser les risques de sécurité civile identifiés sur le territoire départemental, doit permettre d'y répondre.

Votre rapporteur observe simplement que les outils existent : le législateur, à la suite d'événements malheureusement souvent dramatiques, a élaboré au fil du temps un ensemble de dispositifs notamment programmatiques conçus tout à la fois pour prévenir et atténuer les conséquences redoutables de ces événements irrésistibles- et organiser le secours aux populations.

La pratique oblige malheureusement à constater l'insuffisante mise en œuvre de ces divers instruments.

En l'espèce, l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales précise bien que le SDACR doit dresser « *l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens* » ; dans les communes littorales, le risque de submersion marine est nécessairement pris en compte et évalué.

Votre rapporteur rappelle aussi que la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » a expressément visé, dans la partie du code de l'environnement consacré à la prévention des risques naturels, la submersion marine comme participant au risque d'inondation.

Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un volet spécifique. Il est, en revanche, impératif d'élaborer sérieusement et précisément le schéma départemental.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission des lois a donné un avis favorable à la **suppression de l'article 11** et elle a déposé un amendement en ce sens.

Article 12

(art. 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004)

Plans communaux de sauvegarde

Reprenant les propositions n° 40 à 43 de la mission sénatoriale, l'article 12 comporte un quadruple objectif :

- prescrire l'établissement d'un plan communal de sauvegarde (PCS) dès lors que la réalisation d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) a été prescrit à la commune ;

- subordonner à l'existence d'un PCS prescrit ou approuvé l'octroi des subventions publiques (pour les études et travaux) en faveur des actions locales de prévention des risques ;

- mieux informer la population sur le contenu du PCS : d'une part en organisant régulièrement l'information de la population sur le PCS et d'autre part, en organisant régulièrement –tous les trois ans– des exercices de simulation d'une catastrophe naturelle, dans les communes dotées d'un PPRN approuvé, prescrit ou compris dans le champ d'application d'un PPI (plan particulier d'intervention).

Ces exercices seraient l'occasion d'adapter, le cas échéant, le contenu du PCS en collaboration avec les services de l'Etat ;

- désigner, dans chaque conseil général, une personne référente comme appui technique à l'élaboration du PCS.

L'AMF (Association des maires de France) a manifesté à votre rapporteur son accord à l'élargissement du PCS obligatoire ainsi qu'à la conditionnalité du versement des subventions publiques.

En revanche, l'Association rappelle l'existence du DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs) établi par le maire pour informer la population sur les risques naturels et technologiques ainsi que sur les consignes de sécurité : ce document participe du droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs, consacré par l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

• **Un outil de proximité : le PCS**

Créé par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004¹, le PCS a une double finalité :

- il regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population ;

- il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes ; il fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte, de l'information et des consignes de sécurité ; il recense les moyens disponibles (publics et privés en

¹ Complété par le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005.

transport, hébergement et ravitaillement) et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Il s'intègre dans l'organisation générale des secours, inscrite dans le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile).

Il doit être révisé tous les cinq ans.

Précisons que l'analyse des risques s'appuie notamment sur les informations recueillies lors de l'élaboration du dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet du département, les PPRN prévisibles ou les PPI approuvés par lui.

- **Une couverture insuffisante du territoire en PCS**

L'existence du PCS est liée à celle des PPRN : en effet, il n'est obligatoire que d'une part, dans les communes dotées d'un plan approuvé et, d'autre part, dans celles incluses dans le champ d'application d'un PPI.

Le PCS est arrêté par le maire.

Précisons que le plan peut être établi à l'échelle intercommunale et couvrir le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans ce cas, il est arrêté par le président de l'EPCI ainsi que par chacun des maires des communes concernées.

Dans tous les cas, la mise en œuvre du plan relève du maire.

A ce jour, seules 2 000 des 7 000 communes tenues, de par la loi, d'élaborer un PCS, en sont dotées. En revanche, 1 000 autres communes qui n'y sont pas contraintes, disposent d'un tel document.

Pour les zones ravagées par la tempête Xynthia, on dénombre :

* **En Charente-Maritime** (au 31 mars 2011) :

- 55 communes soumises à PCS obligatoire ;
- 16 PCS réalisés ;
- 26 PCS en cours de réalisation ;
- 19 communes non soumises se sont dotées d'un PCS ;
- pour 57 autres, il est en cours de réalisation.

* **En Vendée** (au 9 septembre 2010) :

- 69 communes soumises à PCS ;
- 21 PCS élaborés ;
- 25 PCS en cours d'élaboration.

Faut-il relier ces données à l'insuffisante diffusion de la culture du risque dans notre pays ?

- **Mieux assurer la couverture programmatique des secours sur le territoire**

Votre commission des lois approuve l'esprit général de l'article 12 : il est, en effet, indispensable de favoriser la diffusion de l'alerte et la programmation des moyens communaux pour faire face aux situations d'urgence. Le dispositif proposé est de nature à conforter la prise en compte des risques locaux par les autorités responsables et à développer l'information et la préparation des habitants.

L'extension -par le 1° de l'article 12- de l'obligation d'élaborer un PCS dans les communes non seulement couvertes par un PPRN approuvé mais également dans celles dotées d'un plan prescrit, s'inscrit dans cette voie.

Votre commission approuve de même l'organisation périodique d'exercices de simulation d'une catastrophe naturelle.

En revanche, elle tient à rappeler que la sécurité des populations relève naturellement de la responsabilité de l'État. En conséquence, sur proposition de son rapporteur, elle a préféré prévoir, par principe, l'appui technique des services déconcentrés plutôt que celui de l'administration départementale qui ne dispose pas nécessairement de l'expertise appropriée ; le cas échéant, l'État pourrait déléguer sa compétence à celle des collectivités -départements, intercommunalités, etc.- qui y consentirait.

Par ailleurs, la commission des lois a modifié le texte de l'article 12 sur deux autres points :

- elle a supprimé la référence spécifique au risque de submersion marine : d'une part, celui-ci est pris en compte par la généralité de la notion de « risques » ; d'autre part, il ne convient pas de distinguer l'un d'entre eux seulement, leur importance et leur gravité tenant aux caractéristiques géographiques, géologiques et climatiques locales ;

- elle a apporté une précision rédactionnelle à l'alinéa 5 concernant le partenariat qui devra s'établir pour l'adaptation du contenu du PCS aux exercices simulés entre la commune et l'État, afin de tenir compte de l'organisation territoriale de celui-ci : le préfet, représentant de l'État dans le département a, en effet, la charge de la sécurité des populations ; il a autorité sur les chefs des services déconcentrés (articles 11 et 17 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004).

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 12 sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article 13

(art. L. 563-7 du code de l'environnement)

Journée nationale de la prévention des risques naturels

Cet article concrétise la proposition n° 46 de la mission d'information soucieuse de renforcer l'information et la sensibilisation de la population.

Son rapporteur, notre collègue Alain Anziani, observe que « *la communication envers la population doit être le premier instrument -et sûrement le moins coûteux- de prévention des risques naturels* »¹.

• **Des outils disponibles mais ignorés**

Votre rapporteur n'ignore pas que l'article 13 relève du domaine réglementaire non plus qu'il existe déjà un événement dédié depuis 1989 : le **13 octobre, journée internationale de la prévention des catastrophes naturelles** sous l'égide de l'ONU (organisation des Nations unies).

Si l'objectif de cette journée est d'inciter les États « *à renforcer les efforts de prévention des catastrophes par des politiques de préparation aux risques majeurs et d'atténuation de leurs effets* », force est de constater qu'en France, elle est trop discrètement célébrée...

Pourtant, sans l'information et l'adhésion de la population aux moyens de limiter les effets de la survenance des risques naturels ou, à tout le moins, les plus prévisibles d'entre eux, toute politique est forcément affaiblie dans ses résultats. Or la culture du risque est trop peu diffusée dans notre pays.

Pourtant, le législateur a déjà prévu des actions en ce sens. On doit, hélas, constater qu'elles n'ont pas encore produit les prolongements attendus.

Il en est ainsi de l'article 5 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 : il prévoit la sensibilisation des élèves, dans le cadre de la scolarité obligatoire « *à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que (leur) apprentissage des gestes élémentaires de premier secours* » (cf. art. L. 312-13-1 du code de l'éducation).

Les outils sont disponibles mais la volonté de les mettre en place pêche par son inaction.

Notre collègue Catherine Troendle l'a déploré dans son dernier avis budgétaire sur la mission sécurité civile. Elle a appelé le ministère de l'éducation nationale à structurer la fonction des coordinateurs et à leur donner les moyens de remplir la mission fixée par le législateur.

¹ Cf. rapport d'information n° 647, Tome 2 (2009-2010) précité.

La sensibilisation aux risques : une priorité reléguée

« A cette fin, un enseignement des règles générales de sécurité et de principes simples pour porter secours est intégré dans les horaires et programmes de l'école primaire ; cette formation est mise en œuvre, dans les collèges et lycées, en application des programmes et dans les différentes activités organisées par l'établissement.

« Votre rapporteur constate, cependant, qu'encore aujourd'hui la loi n'est que très imparfaitement mise en œuvre, faute des moyens humains nécessaires.

« Le dispositif retenu, dont l'origine remonte aux années 1990, est le suivant.

« A la suite d'un accord entre le ministère de l'éducation nationale et la délégation aux risques majeurs, un réseau de formateurs a été mis en place avec la formation, dans chaque académie, d'un agent sélectionné après un appel à candidature dans les services de l'État impliqués dans la gestion de crise. Ce vivier est riche, aujourd'hui, de 300 formateurs actifs qui, malheureusement, ne sont pas pleinement utilisés.

« En 1997, ce réseau s'est structuré et a donné naissance à l'institut français des formateurs risques majeurs et protection de l'environnement (IFFO-RME).

« L'IFFO-RME, opérateur pour le ministère chargé de l'environnement, organise deux stages annuels pour former des animateurs aux risques majeurs lesquels, à ce jour, sont au nombre de 70 environ.

« Afin de mettre en place la sensibilisation des jeunes voulue par le législateur, chaque académie est dotée d'un coordinateur nommé par le recteur, le plus souvent l'inspecteur hygiène et sécurité.

« Cependant, ces responsables peinent à assurer une réelle coordination car cette fonction a été atomisée. Ils sont également le plus souvent chargés d'autres missions : sécurité routière, hygiène et sécurité, risque domestique... avec la question de la cohérence entre ces différents volets. »

Extrait de l'avis n° 116, tome X (2010-2011)

Reçu par votre rapporteur, le directeur de la sécurité civile, M. Alain Perret, observait que la diffusion de la culture du risque devait débiter dès le plus jeune âge comme aux Pays-Bas.

On doit également rappeler que l'article L. 125-2 du code de l'environnement prévoit, dans les communes couvertes par un PPRN, l'organisation, par le maire, de réunions biennales ou toute autre action pour informer la population sur les risques, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, le dispositif d'alerte, de secours et de gestion du risque.

• Des actions trop isolées

Notons que si elle n'est malheureusement pas suffisamment médiatisée, la journée du 13 octobre féconde certaines initiatives opportunes qui méritent d'essaimer : ainsi, en 2010, année consacrée au thème « *Pour des villes résilientes* », le département de Seine-Maritime a organisé avec l'éducation nationale une journée départementale de mise en œuvre des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) dans tous les établissements scolaires et universitaires de la collectivité ; l'exercice devait permettre au chef d'établissement de tester son PPMS (alerte, confinement ou évacuation) et

dans ceux qui en étaient dépourvus, de sensibiliser les personnels au risque industriel et aux consignes de sécurité pour s'en protéger.

Votre rapporteur forme donc le vœu que cette journée nationale soit une nouvelle opportunité d'organiser et de diffuser cette culture du risque. Elle sera, pour les maires, l'occasion d'informer leurs administrés sur le contenu du plan de sauvegarde communal. Il ose imaginer qu'après tant de catastrophes qui ont atteint notre territoire, le ministère de l'éducation nationale mettra, enfin, en place des formations.

Aussi, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption de l'**article 13 sans modification**.

Article 14

(art. L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques)

Priorisation des appels d'urgence

L'article 14 reprend la proposition n° 69 de la mission : il propose d'imposer aux opérateurs de téléphonie mobile l'accès prioritaire -et non pas seulement gratuit- aux services d'urgence. En cas de crise, en effet, cette règle permettrait de privilégier les appels d'urgence pour contourner le risque d'engorgement du réseau.

Cet acheminement prioritaire s'imposerait aux opérateurs pour tous les numéros des services d'urgence :

- le 15 du SAMU ;
- le 17 de la police ou de la gendarmerie nationales ;
- le 18 des sapeurs-pompiers ;
- le 112, numéro pour les appels d'urgence dans tous les Etats-membres de l'Union européenne à utiliser depuis un téléphone mobile (qui, en France, redirigera sur les numéros d'urgence 17, 18).

Rappelons que si l'exploitation des réseaux et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres, l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques prescrit, cependant l'acheminement gratuit des appels d'urgence. Il impose aussi aux opérateurs la gratuité de l'accès des services d'urgence à l'information relative à la localisation de l'équipement du terminal de l'utilisateur si elle est disponible.

Aux termes de l'article 14, cette double obligation s'accompagnerait désormais de la « priorisation » d'une part de l'acheminement des appels d'urgence et d'autre part de l'accès à l'information de la localisation de l'appel.

Cette proposition complète opportunément la règle de la gratuité qui peut s'avérer vaine en cas d'encombrement des réseaux, en assurant l'accessibilité des services d'urgence et en favorisant la rapidité des secours.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 14 **sans modification**.

CHAPITRE VI DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DES ZONES LITTORALES

Article 19

(art. L. 146-4-1 nouveau du code de l'urbanisme)

Création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque

Reprenant les **préconisations n°s 86 et 87** de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia, cet article met en place un nouveau document d'urbanisme visant à garantir que les zones littorales exposées à un risque de submersion marine soient aménagées en tenant compte de ce risque.

Ce document, appelé « **schéma d'aménagement des zones littorales à risque** », serait élaboré par les communes ou les EPCI compétents (qui pourraient, dans ce cadre, disposer gratuitement de l'assistance technique et juridique des services déconcentrés) et établirait un zonage distinguant trois types de zones :

- les zones dans lesquelles l'intensité du risque interdit l'implantation de toute installation (zones inconstructibles) ;

- les zones dans lesquelles le risque est « *sérieux* », et qui seraient donc inhabitables -ce qui n'exclurait pas la construction ou l'utilisation de bâtiments à des fins économiques, agricoles, etc. ;

- les zones dans lesquelles le risque est « *modéré* », et qui seraient donc habitables : des modalités spécifiques de construction des bâtiments pourraient y être définies, ce qui permettrait d'obliger les résidents à prévoir des aménagements visant à assurer la sécurité des personnes (mise en place de pilotis, surélévation, interdiction des maisons de plain-pied, etc.).

- **La position de votre commission des lois : un dispositif peu utile et source de complexité**

Bien qu'elle comprenne l'objectif poursuivi par ce dispositif, votre commission a estimé que **la création d'un nouveau type de document régissant l'occupation et l'utilisation des sols n'était pas opportune**. En effet, le « schéma d'aménagement des zones littorales à risque » ne viendrait pas combler un vide juridique, mais viendrait à l'inverse se superposer aux documents déjà prévus par le législateur (notamment les PLU et les PPRN) : il risquerait donc d'être une source de complexité et d'obscurité tant pour les acteurs locaux que pour les citoyens. À cet égard, votre commission rappelle que l'objectif assigné aux schémas d'aménagement des zones littorales à risque peut déjà être remplis par le biais des PLU, puisque ces derniers

peuvent rendre certaines zones inconstructibles, inhabitables ou habitables sous conditions : la création de ces schémas ne doterait donc pas, en pratique, les élus locaux de nouveaux outils de gestion des risques naturels.

En outre, votre rapporteur souligne que la création d'un nouveau document de planification urbanistique serait contraire à la position que le Président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Hyst, a adoptée dans le cadre du travail d'évaluation des normes mené récemment au sein de notre Haute Assemblée, sous l'égide de la Délégation aux collectivités territoriales : sollicitée pour contribuer à cette réflexion, la commission des lois avait ainsi estimé que les documents d'urbanisme étaient trop nombreux, ce qui pouvait rendre leur articulation entre eux problématique sur le terrain¹.

Votre commission a donc souhaité que les éléments que les auteurs veulent faire figurer dans le « schéma d'aménagement des zones littorales à risque » soient intégrés aux documents d'urbanisme actuellement existants : à cet égard, il est apparu que les plans locaux d'urbanisme étaient les véhicules les plus pertinents et les mieux adaptés à la mise en place d'interdictions ou de restrictions de l'utilisation des sols.

Votre commission a donc adopté un **amendement** de son rapporteur prévoyant que les plans locaux d'urbanisme pourraient, pour les communes ou les EPCI exposés à des risques majeurs, effectuer un zonage en fonction du degré de risque et mettre en œuvre des prescriptions adaptées à chaque type de zone. Comme l'a souligné M. Loïc Prieur, avocat spécialisé en droit de l'urbanisme, lors de son audition par votre rapporteur, cette précision sera profitable aux acteurs locaux compétents en matière d'urbanisme, auxquels elle rappellera que les PLU peuvent limiter l'occupation des sols dans un but de prévention des risques naturels ou technologiques.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 19.

Article 20

(art. L. 562-1 du code de l'environnement)

Droit de délaissement pour les propriétaires de biens situés dans des zones exposées à des risques naturels majeurs

Cet article, qui reprend la **proposition n° 91** de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia, vise à créer un « droit de délaissement » au bénéfice des propriétaires de biens situés dans des zones exposées à des risques naturels majeurs.

Comme le prévoyait la mission, le dispositif du présent article est très largement inspiré du mécanisme de délaissement créé, en 2003², pour les

¹ Voir, sur ce sujet, le rapport de notre collègue Claude Belot sur « La maladie de la norme ».

² Ce mécanisme a été créé par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages.

zones exposées à des risques technologiques majeurs (II de l'article L. 515-16 du code de l'environnement), qu'il se borne à transposer aux cas de risques naturels majeurs.

Article L. 515-16 du code de l'environnement (extraits)

À l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, les plans de prévention des risques technologiques peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique :

I. - 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 relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation.

Dans ces zones, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

II. - Délimiter, à l'intérieur des zones prévues au I, des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer un droit de délaissement des bâtiments ou parties de bâtiments existant à la date d'approbation du plan qui s'exerce dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Toutefois, pour la détermination du prix d'acquisition, la valeur du bien est appréciée sans tenir compte de la dépréciation supplémentaire éventuelle apportée par l'intervention de la servitude instituée en application du I. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, par convention passée avec un établissement public, lui confier le soin de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement.

À l'instar du dispositif prévu en matière de risques technologiques, cet article permettrait au préfet de délimiter, au sein des « zones de danger » définies par les PPRN, des secteurs où il existe des « *risques importants de catastrophe naturelle présentant un danger grave pour la vie humaine* » et où, pour cette raison, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme peuvent instaurer un droit de délaissement.

Votre commission a estimé que ce « droit de délaissement » serait à la fois utile et légitime, et qu'il permettrait de réduire effectivement l'exposition des populations aux risques naturels majeurs. En conséquence, elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20.

Article 21

(art. L. 142-1, L. 142-3, L. 143-2 et L. 211-1 du code de l'urbanisme)

**Utilisation des droits de préemption
pour la prévention des risques de submersion marine**

Cet article vise à permettre l'utilisation de plusieurs types de droit de préemption aux fins de garantir la « sanctuarisation » des zones exposées à des risques naturels graves. Pourraient ainsi être utilisés à cette fin, le droit de préemption « espace naturel sensible » (articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme), le droit de préemption pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (articles L. 143-1 et suivants du code) et le droit de préemption urbain.

**Les caractéristiques des droits de préemption « espace naturel sensible »
et « protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains »**

Le droit de préemption « **espace naturel sensible** » :

- est institué « *afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues* » (article L. 142-1 du code de l'urbanisme) ;

- est exercé par le département, par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres lorsqu'il est territorialement compétent, ou par les communes ou les EPCI. Les périmètres de préemption sont, en tout état de cause, créés avec l'accord des communes dès lors que celles-ci sont couvertes par un POS rendu public ou un PLU.

Le droit de préemption « **protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains** » est institué, quant à lui, par département avec l'accord de la ou des communes concernées, ou de leur groupement compétent en matière d'urbanisme, et après avis de la chambre départementale d'agriculture (article L. 143-1). Il vise à « *favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages* » (article L. 143-2).

Les périmètres de préemption ainsi créés doivent, le cas échéant, être compatibles avec le SCOT et les documents d'urbanisme adoptés par les communes ou les EPCI ; réciproquement, les terrains soumis au droit de préemption ne peuvent pas être urbanisés sur le fondement d'un document d'urbanisme local -PLU ou carte communale- (article L. 143-4).

Plus précisément, le présent article prévoit :

- de permettre l'utilisation du droit de préemption « espace naturel sensible » non seulement pour préserver les « *champs naturels d'expansion des crues* », mais aussi pour **créer ou préserver de tels champs d'expansion pour les submersions marines** : les travaux de la mission d'information sur la tempête Xynthia ont en effet montré que l'urbanisation de terrains qui avaient un rôle de « tampon » naturel des eaux marines avait aggravé le bilan des inondations en Charente-Maritime et en Vendée en facilitant le passage de la mer dans les terres ;

- d'élargir les conditions d'utilisation du droit de préemption « espace naturel sensible » dans les zones où existent des constructions. L'article L. 142-3 du code de l'urbanisme dispose en effet qu'« *à titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles* » : afin de permettre la préemption des terrains de taille limitée, mais qui seraient nécessaires à la création ou la préservation d'un champ d'expansion des submersions marines, le 2° du présent article vise à rendre ces deux conditions, qui sont actuellement cumulatives, alternatives ;

- de permettre l'utilisation du **droit de préemption « protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains »** dans une optique de prévention des risques naturels majeurs, « *et notamment des risques de submersion marine* » (3° de l'article) ;

- de permettre l'utilisation du **droit de préemption urbain** dans les « zones de danger » et les « zones de précaution » délimitées par les PPRN (4° du présent article) : à cet égard, on soulignera que l'usage du droit de préemption urbain est déjà possible dans les zones dangereuses délimitées par les plans de prévention des risques technologiques (article L. 211-1, premier alinéa, du code de l'urbanisme).

Sous réserve de l'adoption de deux amendements rédactionnels de son rapporteur, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 21.

Article 22

(art. 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral)

Rôle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Reprenant la proposition n° 90 de la mission commune d'information sur la tempête Xynthia, cet article donne compétence au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour assister les acteurs locaux dans la mise en œuvre de leur politique de prévention des submersions marines.

Il prévoit ainsi que le Conservatoire :

- sera compétent en matière de prévention des risques d'inondation par submersion marine et d'aménagement du territoire ;

- apportera son soutien aux acteurs locaux dans l'aménagement de leurs zones littorales à risque : ce second point est donc très clairement lié à la création d'un « schéma d'aménagement des zones littorales à risque » (article 19 du présent texte, que votre commission propose de supprimer).

Votre commission a considéré que, bien que ces innovations aient une portée normative limitée, elles pourraient permettre aux collectivités qui le

souhaitent de disposer d'une assistance technique en matière de prévention des risques littoraux. Sous réserve de l'adoption d'un amendement de précision présenté par son rapporteur, elle a donc donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 12 AVRIL 2011

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Ces deux propositions de loi identiques font suite à la catastrophe produite par la tempête Xynthia de février 2010, et qui avait donné lieu à une mission commune d'information, présidée par M. Retailleau, et dont M. Anziani était le rapporteur. Elles visent à promouvoir une approche globale du risque de submersion marine, sachant que les PPRN (plan de prévention des risques naturels) et les PPRI (plan de prévention des risques d'inondation) ne traitent cette problématique que sous l'angle des crues. Elles abordent, dans leurs chapitres successifs, la question du droit des sols, celles des ouvrages de protection, de l'alerte et de l'organisation des secours et de l'indemnisation des victimes, et assurent le lien entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

Notre commission a souhaité se saisir pour avis des articles 4, 5, 6, 19, 20, 21 et 22 relatifs au droit des sols, de l'article 7 relatif aux ouvrages de défense contre la mer, et des articles 11 à 14, relatifs à la sécurité civile.

Les amendements que je vous proposerai visent, d'une part, à prendre acte de la loi Grenelle II, du 12 juillet 2010, qui a corrigé les insuffisances des plans de prévention pour leur faire expressément viser, aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, le risque de submersion marine -il est donc inutile de viser ce risque à chaque disposition- ; d'autre part à assurer une meilleure coordination entre le code de l'environnement, qui vise la biodiversité et la protection des espèces, et le code de l'urbanisme, qui retient une logique d'aménagement des sols.

Article 4

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 2 vise à rapprocher les deux codes et à intégrer, dans le dispositif voulu par les auteurs, la notion de risque technologique, dont l'accident de Fukushima a fait apparaître le caractère incontournable.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Par souci de clarté, je propose, par mon amendement n° 3, d'affirmer simplement la supériorité des plans de prévention des risques sur les PLU. Cela mettra en cohérence les deux documents, et évitera de voir déclarées constructibles des zones à risque.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 5

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 5 est de conséquence.

L'amendement n° 5 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 6.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 4 est rédactionnel et intègre la prévention des risques technologiques.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Les personnes associées à l'élaboration des PPR sont aussi celles qui donnent leur avis sur le PLU. La procédure de modification du PLU pour mise en conformité peut donc être simplifiée. Tel est l'objet de mon amendement n° 21.

L'amendement n° 21 est adopté.

Article additionnel

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 17 vise à intégrer les outils de la loi « Littoral » dans les dispositifs de prévention.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel n° 7 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 8 prévoit la signature d'une convention, y compris dans le cas où le transfert des ouvrages de protection fait l'objet d'une période d'expérimentation.

L'amendement n° 11 est adopté.

Article 7

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. - Mon amendement n° 11 prévoit l'accord de la personne publique propriétaire, y compris si le transfert a été précédé d'une expérimentation.

L'amendement n° 8 est adopté, ainsi que l'amendement de conséquence n° 9.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 10 tend à prévoir un décret en Conseil d'État, y compris pour les transferts après expérimentation.

L'amendement n° 10 est adopté.

Article 11

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 12 supprime l'article 11, inutile, puisque le code de l'environnement prend déjà expressément en compte le risque de submersion marine.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 12

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 19 supprime une précision inutile : le plan communal de sauvegarde doit inventorier l'ensemble des risques.

L'amendement n° 19 est adopté, ainsi que l'amendement de précision rédactionnelle n° 20.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Les deux textes, dans leur rédaction actuelle, donnent compétence au conseil général sur les plans de sauvegarde. J'en ai parlé avec leurs auteurs. Il est vrai que l'État n'a peut-être pas été

à la hauteur des attentes, mais il ne m'en paraît pas moins nécessaire de réaffirmer le principe selon lequel la protection des personnes revient à l'État, quitte à déléguer ensuite cette compétence à une autre personne publique.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – De fait, les SDIS, dans leur action de prévention et le maire, lorsqu'il agit comme autorité de police, sont représentants de l'État.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 19

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 19 propose une rédaction nouvelle de l'article : il n'y a pas lieu de prévoir un document d'urbanisme spécifique, alors que les PLU et les SCOT peuvent y pourvoir.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Mais s'il n'existe pas de PLU, ni de carte communale, quel document s'imposera ?

M. François-Noël Buffet. – Le règlement national d'urbanisme. Le préfet appréciera la validité des permis de construire en fonction du PPRI.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Il est vrai que le règlement national d'urbanisme doit être appliqué en tenant compte des PPR, qui lui sont opposables.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Dans ce cas, la responsabilité reviendra au préfet plutôt qu'au maire.

M. Jean-Pierre Vial. – Quoi qu'il en soit, les PPR doivent être notifiés à toutes les communes.

L'amendement n° 19 est adopté.

Article 21

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 16 supprime le mot « fluviales », car cette précision est inutilement restrictive.

L'amendement n° 16 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 18 est rédactionnel.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – « Notamment »...

L'amendement n° 18 est adopté.

Article 22

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement n° 15, la signification et la portée de l'article 22 apparaissent plus clairement.

L'amendement n° 15 est adopté.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Tous les amendements que nous venons d'adopter seront soumis à la commission de l'économie, saisie au fond.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Je voudrais enfin vous faire part d’une interrogation et d’un motif de satisfaction. L’organisation d’une journée nationale de la prévention des risques naturels prévue à l’article 13 relève-t-elle de la loi ou du règlement ? En revanche, l’article 14 est excellent ; il dispose que seront gratuits et prioritaires les appels téléphoniques aux services d’urgence, dont l’embouteillage des lignes gêne l’intervention.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – A chaque catastrophe, à chaque inondation, les centraux des pompiers sont en effet saturés.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 4 Intégration de la protection des vies humaines au sein des objectifs poursuivis par les documents d’urbanisme			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	2	Rédactionnel	Adopté
	3	Extension du dispositif aux plans de prévention des risques technologiques	Adopté
Article 5 Supériorité des plans de prévention des risques sur les PLU et les POS			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	5	Extension du dispositif aux plans de prévention des risques technologiques	Adopté
	6	Rédactionnel	Adopté
	4	Coordination	Adopté
	21	Utilisation de la procédure simplifiée de modification du PLU	Adopté
Article additionnel après l’article 5			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	17	Utilisation des outils prévus par la loi « Littoral » à des fins de prévention des risques	Adopté
Article 6 Renforcement du « porter à connaissance »			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	7	Rédactionnel	Adopté

Article 7			
Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	8	Clarification rédactionnelle	Adopté
	11	Accord de la personne physique propriétaire au transfert de propriété au terme de l'expérimentation	Adopté
	9	Amendement de conséquence	Adopté
	10	Fixation des modalités du transfert par voie réglementaire	Adopté
Article 11			
Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	12	Suppression de l'article	Adopté
Article 12			
Plans communaux de sauvegarde			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	19	Suppression d'une précision superflue	Adopté
	20	Cohérence rédactionnelle	Adopté
	13	Appui technique de l'Etat pour l'élaboration des PCS	Adopté
Article 19			
Création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	14	Intégration d'un zonage relatif aux risques au sein des PLU	Adopté
Article 21			
Utilisation des droits de préemption pour la prévention des risques de submersion marine			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	16	Rédactionnel	Adopté
	18	Rédactionnel	Adopté
Article 22			
Rôle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres			
M. de LEGGE, rapporteur pour avis	15	Clarification rédactionnelle	Adopté

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Alain Anziani, sénateur, auteur de la proposition de loi

M. Eric Doligé, sénateur, président du Centre européen de prévention du risque d'inondation

Direction de la sécurité civile

- **M. Alain Perret**, directeur de sécurité civile

Direction générale de la prévention des risques

- **M. Laurent Michel**, directeur général

Avocats

- **M. Loïc Prieur**, avocat spécialisé