

N° 454

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 avril 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (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 sur 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. Bruno RETAILLEAU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biver, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 172, 173, 423 et 455 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN AN APRÈS XYNTHIA : APRÈS LA GESTION D'URGENCE, LES MOYENS D'ÉVITER LA RÉPÉTITION DE LA CATASTROPHE	9
A. LA GESTION D'URGENCE	9
1. <i>Les plans de délocalisation</i>	9
a) Des procédures différentes selon le degré d'exposition aux risques	9
b) Un travail de délimitation sur le terrain en cours d'achèvement.....	10
c) Un financement des acquisitions de biens supporté par le « fonds Barnier ».....	11
2. <i>L'extension du champ d'action du « fonds Barnier »</i>	11
a) Un fonds aux missions progressivement élargies	11
b) Des problèmes de financement récurrents.....	12
c) Une nouvelle extension de ses missions par la loi de finances pour 2011.....	12
B. L'ACTION DE LONG TERME	13
1. <i>Le plan gouvernemental « submersions rapides » : un plan de gestion intégré de l'ensemble des risques littoraux</i>	13
a) Une approche globale	13
b) Une implication de l'ensemble des acteurs concernés.....	15
c) Une articulation étroite avec la directive « inondation »	16
2. <i>La directive « inondation » et sa transposition dans la loi dite « Grenelle II »</i>	16
a) La directive « inondation »	17
(1) Une approche originale des risques d'inondation	17
(2) Une méthodologie de gestion des risques en trois étapes	18
(3) La nécessité pour la France d'adapter ses instruments d'action	18
b) La transposition par la loi dite « Grenelle II »	18
(1) La définition d'une stratégie nationale d'inondation déclinée par bassins	19
(2) Un dispositif centré autour des plans de gestion des risques d'inondation	19
(3) Une articulation entre les différents documents et avec d'autres politiques connexes	20
II. DEUX PROPOSITIONS DE LOI IDENTIQUES POUR ASSURER UNE GESTION GLOBALE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE	21
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	22
A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES D'INONDATION SPÉCIFIQUES AU LITTORAL	23
B. AFFIRMER CLAIREMENT LA SUPRÉMATIE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES SUR LE DROIT DE L'URBANISME	23

C. DIFFUSER LA CULTURE DU RISQUE EN SENSIBILISANT LES POPULATIONS	25
D. RÉAFFIRMER LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT.....	25
EXAMEN DES ARTICLES.....	27
• CHAPITRE I^{er} De l'approche globale du risque de submersion marine	27
• Article 1^{er} (Articles L. 562-1 et L. 562-8 du code de l'environnement) (Prise en compte de la submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles).....	27
• Article 2 (Articles L. 564-1 à L. 564-3 du code de l'environnement) Création d'un schéma directeur de prévision des submersions marines.....	32
• Article 3 (Articles L. 566-3, L. 566-5 et L. 566-7) Dispositions relatives au plan de gestion des risques d'inondation.....	35
• CHAPITRE II De l'adaptation du droit des sols au risque de submersion marine.....	38
• Article 4 (Articles L. 121-1 et L. 123-1 du code de l'urbanisme) Insertion de la protection des vies humaines face aux risques naturels dans les objectifs des documents d'urbanisme.....	38
• Article 5 (Articles L. 562-4 du code de l'environnement et L. 123-12 et L. 123-14 du code de l'urbanisme) Liens entre documents d'urbanisme et plans de prévention des risques naturels prévisibles.....	40
• Article 5 bis (Article L. 122-1-13-1 (nouveau) du code de l'urbanisme) Suppression dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions contraires aux prescriptions des plans de prévention des risques.....	43
• Article 6 (Article L. 121-2 du code de l'urbanisme) Transmission par le préfet des informations sur les risques naturels.....	44
• Article 6 bis (Article L. 424-2 du code de l'urbanisme) Interdiction de délivrer des permis tacites dans les zones délimitées par un plan de prévention des risques naturels.....	45
• Chapitre III De la gestion des digues et de la défense contre la mer.....	46
• Article 7 (Articles L. 3114-1 à L. 3114-3 [nouveaux] du code de l'environnement) Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer.....	46
• Article 8 (Article L. 211-5 [nouveau] du code de l'environnement) Rapport du Gouvernement sur la qualité des ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer.....	52
• Article 9 (Article L. 213-21 du code de l'environnement) Compétences du comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques.....	53
• Article 10 (Article 1585 E du code général des impôts) Majoration de la taxe locale d'équipement.....	54
• Chapitre IV Des systèmes d'alerte, de la préparation de la population au risque et de l'organisation des secours.....	56
• Article 11 (Article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales) Prise en compte par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques du risque de submersion marine.....	57
• Article 12 (Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile) Renforcement du plan communal de sauvegarde.....	58
• Article 13 (Article L. 563-7 [nouveau] du code de l'environnement) Instauration d'une journée nationale de prévention des risques naturels.....	64
• Article 14 (Article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques) Priorisation des appels d'urgence.....	66
• CHAPITRE V Des régimes d'indemnisation.....	69

• <i>Article 15</i> (Article L. 2335-17 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Compensation aux communes de la diminution des bases d'imposition à la suite d'une catastrophe naturelle	69
• <i>Article 16</i> (Article L. 561-3 du code de l'environnement) Possibilité pour le « fonds Barnier » de recevoir des avances pour financer des dépenses exceptionnelles	70
• <i>Article 17</i> (Article L. 561-3 du code de l'environnement) Augmentation de 12 à 14 % du plafond du prélèvement sur le produit des primes et assurances au profit du « fonds Barnier »	73
• <i>Article 18</i> (Article L. 125-2 du code des assurances) Calcul des primes ou cotisations additionnelles d'assurances	75
• CHAPITRE VI De l'aménagement et du développement des zones littorales	76
• <i>Article 19</i> (Article L. 146-4-1 (nouveau) du code de l'urbanisme) Élaboration d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque	77
• <i>Article 20</i> (Article L. 562-1 du code de l'environnement) Instauration d'un droit de délaissement dans les secteurs présentant un danger grave	78
• <i>Article 21</i> (Articles L. 142-1, L. 142-3, L. 143-2 et L. 211-1 du code de l'urbanisme) Utilisation du droit de préemption pour réduire l'exposition des populations aux risques naturels	80
• <i>Article 22</i> (Article 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral) Élargissement des compétences du Conseil national de la mer et des littoraux à la prévention des risques d'inondation	81
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	83
TABLEAU COMPARATIF	85

Mesdames, Messieurs,

Un peu plus d'un an après que la tempête Xynthia a, le 28 février 2010, violemment frappé le littoral atlantique, et plus particulièrement les départements de Vendée et de Charente-Maritime¹, le sinistre bilan qu'elle a laissé derrière elle est resté bien présent dans les esprits : une cinquantaine de morts, 79 blessés, un demi-million de personnes affectées à des degrés divers, 2,4 milliards d'euros de dégâts².

Aussi brutal qu'inattendu, ce phénomène de submersion marine n'a cependant rien d'isolé, si l'on songe, depuis, aux événements dramatiques survenus dans le Var le 25 juin 2010 et, plus récemment encore, à la catastrophe dont a été victime le Nord du Japon le 11 mars dernier.

Bien au contraire, de tels phénomènes sont appelés à se reproduire à des intervalles de temps de plus en plus brefs. Établissant un bilan des catastrophes naturelles connues depuis les années 1950, des chercheurs de l'université catholique de Louvain ont ainsi constaté que les phénomènes climatiques extrêmes -pour un tiers des inondations- ont plus que doublé ces deux dernières décennies et que l'année 2010 a constitué à cet égard un record.

La violence de ces phénomènes paroxystiques doit inciter à davantage d'humilité envers des catastrophes naturelles dont l'homme, même armé des technologies les plus avancées, ne peut maîtriser l'origine. A défaut de pouvoir agir directement sur leurs causes, les responsables publics ont toutefois le devoir de les anticiper et de chercher à en circonvenir les conséquences.

En juillet 2010, la mission d'information sénatoriale sur Xynthia, présidée par votre rapporteur, dont M. Alain Anziani était le rapporteur, a adopté son rapport à l'unanimité³. Celui-ci dressait un constat sans appel : si la tempête était inévitable, le drame qu'elle a provoqué aurait pu, lui, être évité. La mission a ainsi mis en lumière d'importantes carences, à tous les niveaux, en termes de **culture du risque** et **d'intégration des politiques**.

Insistant sur la nécessité d'une approche globale permettant une meilleure coordination des instruments et des acteurs concernés, elle s'est prononcée pour une consolidation de la « *chaîne de gestion du risque* », selon

¹ D'après la mission d'expertise diligentée par le Gouvernement pour l'évaluation des dommages à prendre en compte pour mobiliser le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne par la France, plus de 70 % des dommages subis sur l'ensemble du territoire national ont été constatés en Charente-Maritime et en Vendée.

² D'après un recensement des dégâts opéré à l'échelle nationale et établi au 9 avril 2010.

³ Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010).

le triptyque prévision/prévention/protection. Elle a préconisé que cette meilleure articulation s'appuie notamment sur la mise en œuvre prochaine de la directive européenne relative aux inondations¹, qui retient une telle approche intégrée pour l'ensemble des risques littoraux.

La mission a également insisté sur l'impérieuse nécessité d'une diffusion plus large et plus profonde d'une « culture du risque » auprès de l'ensemble des acteurs intéressés : État, administrations, élus et citoyens. Les Pays-Bas, où la mission s'était rendue, constitue en la matière un exemple dont la France aurait tout intérêt à s'inspirer.

La politique française de prévention des inondations, centrée sur les risques de crues soudaines, n'est que partiellement adaptée aux risques de submersion rapide et de ruptures de digues, et doit donc faire l'objet d'ajustements. Elle ne doit pas pour autant être bouleversée : il serait tout aussi contre-productif d'en rester au statu quo que de chercher aujourd'hui, par un excès de zèle, à rattraper le laxisme passé.

Chaque acteur, à son niveau et de façon équilibrée, doit être appelé à prendre ses responsabilités et à exercer ses compétences. L'État, garant de la sécurité des personnes et des biens, doit assumer ses fonctions générales de planification et de contrôle. Les collectivités territoriales, avec l'appui de ce dernier mais sans que soit remise en cause leur autonomie d'action, doivent appliquer le cadre normatif en tenant compte des circonstances locales.

Signe de l'excellent climat dans lequel se sont déroulés les travaux de la mission d'information, et de l'esprit constructif qui a présidé à l'adoption de son rapport, à l'unanimité, **deux propositions de loi identiques ont été déposées par son rapporteur, M. Alain Anziani, et son président, rapporteur des présents textes², afin de mettre en œuvre les préconisations de la mission.**

Les deux textes soumis à l'examen du Sénat, qui résultent directement des travaux de la mission, cherchent ainsi à concilier l'ensemble de ces exigences en vue d'adapter la législation aux spécificités de la submersion marine, dont l'originalité par rapport aux autres causes d'inondation impose un traitement spécifique.

Après avoir rappelé rapidement le contexte dans lequel ils s'inscrivent, le présent rapport en détaillera le contenu avant de présenter les modifications adoptées par votre commission.

¹ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

² Propositions de loi n° 172 et 173 déposées le 14 décembre 2010 tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN AN APRÈS XYNTHIA : APRÈS LA GESTION D'URGENCE, LES MOYENS D'ÉVITER LA RÉPÉTITION DE LA CATASTROPHE

Durant l'année qui s'est écoulée depuis que la tempête Xynthia a frappé notre pays, le Gouvernement a fait preuve d'un indéniable volontarisme en vue tout à la fois de résorber les conséquences du phénomène et d'en prévenir l'occurrence de nouveaux.

Après avoir, dans l'urgence, pris des mesures de délocalisation des habitations les plus menacées et ouvert des crédits pour financer les rachats subséquents et conforter les ouvrages de protection les plus fragilisés, il a mis en place un nouveau cadre normatif, dont les principales mesures seront mises en œuvre dans le cadre d'un plan national dédié au risque de submersions rapides.

A. LA GESTION D'URGENCE

1. Les plans de délocalisation

a) Des procédures différentes selon le degré d'exposition aux risques

Lors du Conseil des ministres du 7 avril 2010, le ministre d'État en charge de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, M. Jean-Louis Borloo, a annoncé la mise en œuvre d'une procédure d'acquisition dans les zones les plus exposées afin de les rendre à terme vierges de toute construction à usage d'habitation.

Dans ces **zones d'extrême danger, où les risques peuvent être mortels**, le Gouvernement a en effet estimé qu'il n'était pas acceptable de laisser les habitants se réinstaller. Ces zones, dites « zones noires », doivent retourner à l'état naturel, avec d'éventuelles activités diurnes, par exemple ostréicoles.

La mise en œuvre de ce principe de retour à l'état naturel peut se faire, dans le meilleur des cas, par **l'acquisition à l'amiable** des biens situés dans les « zones noires ». Dans les cas où cela n'est pas possible du fait du refus des propriétaires ou d'absence d'accord sur le montant de la transaction, l'État peut engager une procédure d'**expropriation pour cause d'utilité publique**.

Dans les **zones exposées à un moindre risque et qui peuvent être protégées**, dites aussi « zones jaunes », il est prévu que des **prescriptions**

soient imposées. Ces zones devront ainsi faire l'objet d'un programme de protection sur la base de systèmes d'alerte et d'évacuation, de contraintes techniques sur les bâtiments ou de protections collectives.

La définition des zones, « noires » comme « jaunes », repose sur plusieurs **critères, majoritairement quantifiables**, tels que la hauteur d'eau constatée (à partir d'un mètre), la vitesse et la force de la vague, et la possibilité de se protéger. **Si l'objectif de ce zonage, de sanctuariser des périmètres soumis à risque mortel avéré, était incontestable, sa mise en œuvre précipitée a été source de graves incompréhensions, comme le rapport de la mission l'avait noté.**

b) Un travail de délimitation sur le terrain en cours d'achèvement

Un **travail d'expertise approfondi** a été mené afin de réexaminer l'ensemble des données et des possibilités de protection en vue de proposer des périmètres pour les zones d'expropriation, nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP).

Ce travail a été mené successivement en Vendée, puis en Charente-Maritime, et a donné lieu dans chaque département à un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, respectivement rendu le 16 septembre 2010 et le 15 janvier 2011.

Pour les **secteurs où des zones de DUP ont pu être arrêtées** – en Vendée et partiellement en Charente Maritime –, une nouvelle phase a été engagée. Il s'agit de passer du processus « zone de solidarité » au processus « zone de DUP », préalable à l'expropriation. Ainsi, les personnes situées en zone de solidarité vendéenne avaient jusqu'au 1^{er} décembre 2010 pour s'engager dans une démarche de cession amiable, et donc demander une évaluation de leur bien immobilier par l'administration des Domaines.

En Charente-Maritime, l'expertise s'est avérée conclusive pour les 8 zones suivantes : Charron, Port des Barques, Nieul, La Flotte en Ré, une partie de Loix, l'île d'Aix, Saint-Trojan et Saint-Pierre-d'Oléron. Au total, 349 habitations sont localisées sur ces différents sites, parmi lesquelles 24 habitations, qui ne sont pas déjà acquises, ne peuvent définitivement être mises en sécurité. Les propriétaires avaient jusqu'au 15 mars pour accepter l'offre de l'État. En l'absence d'accord amiable, il est prévu que ces habitations soient soumises à enquête publique en vue d'expropriation.

Pour les zones des Boucholeurs (communes de Chatellaillon et Yves), Fouras, Boyardville (Saint Georges et Saint Pierre d'Oléron), le quartier du port de Loix et Aytré, l'expertise doit être poursuivie et dépendra notamment du programme de protection proposé par le conseil général de Charente-Maritime.

c) Un financement des acquisitions de biens supporté par le « fonds Barnier »

Le financement des procédures d'acquisition amiable est supporté par le **fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM). Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ce fonds – dit « fonds Barnier » – avait, pour objectif initial de financer les indemnités d'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur.

L'estimation des biens immobiliers éligibles à une indemnisation par le FPRNM est effectuée **par France Domaines**. Elle considère l'ensemble de l'habitation, foncier inclus, sans tenir compte du fait que, désormais, la parcelle sera dans une zone à risques inconstructible. Par nature, elle prend en compte la valeur du bien, mais non le préjudice moral.

La contribution du fonds peut être accompagnée d'une **indemnisation par l'assurance du propriétaire sinistré**. Les indemnités que doivent les assurances sont versées normalement, sans tenir compte du processus d'acquisition par le fonds.

2. L'extension du champ d'action du « fonds Barnier »

a) Un fonds aux missions progressivement élargies

Le champ d'intervention du FPRNM est défini par l'article L. 561-3 du code de l'environnement, qui institue le fonds, et par les articles 128 de la loi de finances pour 2004 et 136 de la loi de finances pour 2006, trois textes récemment modifiés par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II ».

Ainsi qu'il a été mentionné, il a pour mission le financement des **indemnités allouées en cas d'expropriation d'utilité publique**, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. De plus, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.

Il peut également, sur décision préalable de l'État, contribuer au financement des **mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles**. A ce titre, il finance notamment l'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État d'un bien exposé à un risque prévisible de crues torrentielles ou à montée rapide, ou de submersion marine menaçant gravement des vies humaines, ainsi que des études et travaux de préventions définies et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvés.

Enfin, parmi les domaines d'intervention du fonds, figure la contribution au **financement des digues relevant des collectivités territoriales**.

b) Des problèmes de financement récurrents

Le FPRNM est essentiellement alimenté par un **prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles** figurant dans les contrats d'assurances. Le produit des primes et cotisations additionnelles est fixé à 12 % du montant des cotisations par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 3 août 1999 ; le taux du prélèvement sur ce produit destiné à alimenter le FPRNM avait été fixé à 4 % par l'arrêté du 29 septembre 2006.

Cependant, face à l'insuffisance des ressources du fonds pour remplir ses missions, le **taux maximal de 4 % a été plusieurs fois relevé** :

– la **loi de finances pour 2008** a prévu la possibilité de relever de **4 à 8 %** le taux maximal de prélèvement. Si elle a permis d'assainir la situation du fonds, cette hausse ne pouvait cependant assurer le financement de l'ensemble de ses missions, à horizon 2012, d'après les simulations effectuées alors par le Gouvernement ;

– la **loi de finances pour 2009** a donc prévu l'augmentation du plafond de **8 à 12 %**. Versé par les entreprises d'assurance, ce prélèvement constitue désormais 90 % des ressources du fonds.

c) Une nouvelle extension de ses missions par la loi de finances pour 2011

La **loi de finances pour 2011** du 29 décembre 2010 comporte deux mesures relatives au FPRNM.

Tout d'abord, les **procédures de délocalisation** précédemment évoquées ont fait ressortir d'**importants besoins de financement**, qu'il s'agisse des acquisitions par voie amiable ou d'expropriation.

Aussi l'article 71 de la loi de finances pour 2011 prévoit d'affecter le **dividende versé en 2011 par la caisse centrale de réassurance à l'État**, dans la limite de 100 millions d'euros, au FPRNM.

Par ailleurs, le **diagnostic de l'état des digues domaniales** réalisé dans le cadre des nouvelles normes de sécurité a révélé la faiblesse de certains ouvrages de protection et la **nécessité d'une action urgente de mise en**

conformité, qui requiert un financement exceptionnel sur la période 2011-2016.

C'est dans cette optique que l'article 156 de la loi de finances pour 2011 étend le champ d'intervention du FPRNM au financement des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan « submersions rapides » (PSR).

La loi de finances pour 2011 précise en outre que ce financement est prévu jusqu'au 31 décembre 2016, dans la limite de 200 millions d'euros, pour la totalité de la période. Est attendu, par ce financement exceptionnel, la **consolidation de 200 km de digues domaniales**, pour laquelle 35 millions d'euros seraient à engager dès cette année.

B. L'ACTION DE LONG TERME

Parallèlement aux mesures d'urgence, l'État a cherché à poser le cadre d'un dispositif législatif de protection du littoral, adapté aux risques de submersion marine et à ses particularités.

Il a, à cette fin, élaboré et commencé de mettre en œuvre un plan national de prévention des submersions rapides, tout en transposant la directive européenne relative aux inondations¹, à l'occasion de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), dite loi « Grenelle II ».

1. Le plan gouvernemental « submersions rapides » : un plan de gestion intégré de l'ensemble des risques littoraux

a) Une approche globale

Présenté en juillet 2010, le plan « submersions rapides » (PSR) concentre l'ensemble des principales mesures décidées par le Gouvernement suite au passage de la tempête Xynthia le 28 février 2010, mais également aux événements dramatiques ayant touché le Var le 25 juin 2010.

Traduisant les décisions annoncées par le Président de la République le 16 mars 2010 à La Roche-sur-Yon et le 21 juin 2010 à Draguignan, il devrait mobiliser, sur la période 2011-2016, une enveloppe de l'ordre de 500 millions d'euros. Pour ce faire, le plan sollicitera les ressources

¹ Voir les travaux du Centre for research on the epidemiology of disasters (CRED), réalisés pour le compte de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

budgétaires de l'État, le FPRNM, ainsi éventuellement que le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Loin d'être monolithique, le PSR se présente comme un agrégat de mesures de nature différente, mais complémentaire, sollicitant les différents piliers de la prévention des risques. Il est ainsi composé d'actions communes à tous les types d'inondation envisagés, mais aussi d'autres leur étant spécifiques. Il comporte par ailleurs des actions nationales, des actions régaliennes déclinées localement et des projets d'initiative locale soutenus techniquement et financièrement par l'État.

D'approche intégrée, le plan propose une gestion globale des risques littoraux et s'articule avec :

– le **plan national d'adaptation au changement climatique**, dont la parution est attendue pour l'été 2011. Des scénarios devraient être proposés dans ce cadre et permettre de prendre en compte de façon précise et aussi consensuelle que possible l'impact des évolutions climatiques sur l'urbanisation et les ouvrages de défense côtière ;

– la **stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer**, élaborée dans le cadre d'un groupe de travail présidé par le député Alain Cousin, dont les conclusions sont attendues en mai 2011. Elles devraient permettre une meilleure prise en compte de l'aléa érosion ;

– la **gestion particulière des estuaires et des zones lagunaires ou poldérisées**. Le plan anticipe, ce faisant, la future stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, cadre général d'action défini en application de la loi ENE.

De façon plus opérationnelle, le PSR est par ailleurs coordonné avec le nouveau processus de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), qui concerne désormais l'ensemble des aléas d'inondations, dont les phénomènes de submersion marine, crues soudaines et ruissellement pluvial, à l'exclusion des inondations dues aux débordements de réseaux.

L'objectif du plan est complémentaire du dispositif des PAPI, qui encourage les démarches globales de prévention des inondations mais qui, tout en visant le même objectif de réduction de la vulnérabilité, peut n'être centré que sur les dommages aux biens.

b) Une implication de l'ensemble des acteurs concernés

Cette implication s'est tout d'abord retrouvée en amont, lors de la préparation du plan. Le projet présenté courant juillet 2010 a en effet été soumis à un large processus de concertation associant les parties prenantes jusqu'à fin novembre 2010 et a fait l'objet d'une synthèse. Le plan, fruit de cette association des acteurs, a été remanié par rapport au projet initial pour prendre en compte au mieux le résultat de cette concertation.

Il est prévu que la gouvernance du plan, tant au niveau national que dans ses déclinaisons locales, soit partenariale et associe tous les acteurs concernés.

A l'échelon central, son pilotage mobilise une forte interministérialité, associant les services compétents de quatre ministères :

– le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), qui définit et met en œuvre la politique de prévention des risques majeurs ;

– le ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI), qui est en charge de la protection des populations ;

– le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État (MBCFPRE), ainsi que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), compte tenu des moyens financiers conséquents alloués.

D'autres ministères seront plus ponctuellement associés, au gré des actions envisagées. Tel sera par exemple le cas du ministère de la culture et de la communication, pour tout ce qui concerne le développement de la culture du risque, notamment chez les plus jeunes.

L'instance de pilotage national, qui sera mise en place au cours du printemps 2011, aura un lien fort avec le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) et le comité national de l'eau (CNE). Une instance de labellisation en émanant sera compétente pour les projets d'un montant financier supérieur à 3 millions d'euros, ainsi que pour les projets innovants ou atypiques.

Les préfets doivent coordonner l'exécution du plan au niveau local, au niveau des territoires de bassins, avec le soutien du service des risques naturels et hydrauliques de la direction générale de la prévention des risques. Ils devront chercher à faire émerger des projets communs à l'échelle départementale ou régionale afin de mutualiser les capacités d'étude et d'expertise.

L'implication des collectivités territoriales sera recherchée dans la mise en œuvre du plan, dont les déclinaisons locales sont une part importante. Ainsi, l'adoption des plans d'actions au niveau local devra tenir compte de la situation particulière des territoires, des aléas qu'ils subissent et des enjeux exposés.

c) Une articulation étroite avec la directive « inondation »

L'architecture générale du PSR s'appuie largement sur la directive « inondation », et plus particulièrement sur la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI), qui devra faire une place importante à des objectifs de mise en sécurité des personnes face à des phénomènes rapides.

La mise en œuvre de cette directive va donner lieu à des interactions fortes avec le PSR. Elle va être l'occasion de faire le bilan des différentes composantes de notre politique nationale et éventuellement d'en réexaminer les priorités, sans interrompre pour autant les opérations de prévention déjà lancées. A l'inverse, les réflexions menées pour le déploiement des actions du plan alimenteront les travaux de mise en œuvre de la directive.

Ainsi, les avancées réalisées dans le cadre des projets du PSR contribueront à l'évaluation préliminaire des risques d'inondations (EPRI) prévue par la directive, et sont donc utiles à la sélection des territoires à risque important d'inondation (TRI) également prévue par ce texte.

Parmi les TRI sélectionnés au plus tard à la fin du premier semestre 2012, ceux qui auront bénéficié de projets opérationnels ressortant notamment du PSR seront plus aisément finalisés du fait du rapprochement progressif des acteurs concernés.

Pendant l'année 2015, qui sera l'année de mise au point des plans de gestion des risques d'inondations (PGRI) prévu par la directive, un bilan des actions en cours au titre du PSR est prévu. Il permettra d'arrêter les derniers choix des mesures à mettre en œuvre pour la réalisation des PGRI.

Enfin, la gouvernance locale du PSR sera nécessairement coordonnée à un échelon similaire à celui prévu par la directive pour sa mise en œuvre, soit celui des grands bassins hydrographiques (7 en métropole, 5 outre-mer). Elle se fera sous l'autorité des préfets coordonnateurs de bassins, avec une concertation associant l'ensemble des parties prenantes.

2. La directive « inondation » et sa transposition dans la loi dite « Grenelle II »

Avec pour objectif d'aider les États membres à prévenir et à limiter les inondations et leurs conséquences néfastes, la directive « inondation »

exige des États membres la mise en place d'une planification en trois phases. Sa transposition a été effectuée dans la loi « ENE » du 12 juillet 2010.

a) La directive « inondation »

La directive « inondation » impose l'élaboration de plans de gestion de districts hydrographiques afin d'y atteindre un bon état écologique et chimique, et accessoirement seulement en vue de contribuer à atténuer les effets des inondations.

Par conséquent, la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques la complète en établissant un cadre commun permettant d'évaluer et de réduire les risques liés aux inondations sur le territoire de l'Union européenne pour la santé humaine, l'environnement, les biens et les activités économiques.

(1) Une approche originale des risques d'inondation

La méthode de gestion des risques d'inondation retenue par ce texte repose sur **plusieurs principes assez innovants** en France :

– **la logique de bassin** : la directive impose aux États de recenser, sur l'ensemble du territoire national, les bassins soumis à un risque d'inondation et de les délimiter avec précision au niveau local. L'unité de gestion est donc le bassin hydrographique tel que défini par la directive communautaire relative à l'eau. Ce sont ces unités de gestion qui servent de base à l'adoption des plans de gestion et autres documents ;

– **l'évaluation préliminaire des risques au moyen d'une cartographie** : sur chaque bassin, les pouvoirs publics doivent disposer de deux éléments : la carte des zones inondables, qui détaille les territoires touchés selon le niveau de l'inondation, et la carte des inondations qui estime les dégâts qu'elles engendrent ;

– **la réduction des conséquences de l'inondation** : sur la base de cette évaluation préliminaire, l'objectif retenu par l'Union européenne est de réduire le plus possible les conséquences de ce phénomène sur la vie humaine, l'activité économique ou l'environnement. Pour ce faire, elle impose aux États de définir une stratégie nationale de gestion des risques, puis de prévoir pour chaque bassin la déclinaison locale de cette stratégie ;

– **l'approche globale de la gestion des risques** : c'est la méthode retenue pour permettre de réduire les conséquences d'une inondation. La directive impose aux États, pour chaque bassin, l'adoption d'un plan de gestion des risques d'inondation, qui regroupe l'ensemble des documents de prévision, protection et prévention et a vocation à les coordonner.

(2) Une méthodologie de gestion des risques en trois étapes

Le dispositif prévu par la directive européenne se décline en trois phases :

– l'**évaluation préliminaire des risques d'inondation**, qui comprend en particulier une description des aléas et des enjeux pour la santé humaine, l'environnement et l'activité économique sur le bassin concerné. Fondée sur des informations disponibles, en particulier sur l'incidence des changements climatiques sur la survenance des inondations, elle doit être effectuée avant le 22 décembre 2011 ;

– sur la base de cette évaluation, la **cartographie des zones inondables et des dommages susceptibles d'être causés par les inondations**. Elle doit faire figurer trois scénarios : une inondation de période de retour 10 ans, une inondation de période de retour 100 ans et une inondation extrême. Elle doit être achevée le 22 décembre 2013 ;

– sur la base de ces cartes, la réalisation de **plans de gestion des risques d'inondation** (PGRI), à l'échelon du district hydrographique. Ils doivent faire intervenir une stratégie globale de réduction du risque, basée sur la prévention, la protection et la préparation aux situations de crise et être élaborés pour le 22 décembre 2013 au plus tard.

(3) La nécessité pour la France d'adapter ses instruments d'action

La directive devrait bouleverser assez profondément les pratiques françaises dans les cinq ans à venir et demander une mobilisation substantielle de moyens humains et financiers. En effet, elle exige des États membres des **approches que la France n'a pas intégrées** dans sa politique actuelle :

– les cartes des zones inondables couvrent les zones géographiques susceptibles d'être inondées selon des **paramètres** -crue de faible probabilité ou scénarii d'événements extrêmes, crue de probabilité moyenne, crue de forte probabilité- que la cartographie française actuelle ne prend pas en compte et qui la forceront à évoluer ;

– les PGRI englobent **tous les aspects de la gestion des risques d'inondation**, en mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation, et en tenant compte des caractéristiques du bassin hydrographique ou du sous-bassin considéré. Ces plans sont donc plus ambitieux que nos PPR actuels ; ils se rapprochent en effet d'une démarche de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui sont peu nombreux à prendre en compte l'inondation.

b) La transposition par la loi dite « Grenelle II »

Dans son article 221, et suite à un amendement du Gouvernement sous-amendé au Sénat par M. Eric Doligé, la loi dite « Grenelle II » procède à

la transposition en droit interne de la directive « inondation ». Elle insère à cet effet un nouveau chapitre dans le code de l'environnement consacré à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, composé des articles L. 566-1 à L. 566-13, et modifie par ailleurs différents codes en conséquence de cette insertion.

On notera que cette loi, outre la transposition de la directive « inondation » en droit français, porte à 40 % le taux de financement des travaux de protection et des équipements d'alerte dans les communes où un PPRN est approuvé, contre 25 % -taux qui reste identique- pour les communes à PPR prescrit.

(1) La définition d'une stratégie nationale d'inondation déclinée par bassins

Les options fondatrices retenues pour la transposition du texte européen sont les suivantes.

Une **stratégie nationale de gestion des risques d'inondation** (SNGRI) est élaborée, ainsi que des critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation, en concertation avec les parties prenantes et après avis du Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM).

Le district hydrographique de la directive cadre « eau » -**bassin ou groupement de bassins**- est retenu comme unité de gestion au sens de la directive « inondation », et le **préfet coordonnateur de bassin** (PCB) comme autorité administrative compétente pour sa mise en œuvre et son rapportage.

L'**évaluation préliminaire** des risques d'inondation est réalisée au niveau national, puis déclinée sur chaque bassin ou groupement de bassins, sous maîtrise d'ouvrage de l'État avec l'aide des partenaires du district, en utilisant l'existant au maximum.

Est introduite, conformément aux prescriptions de la directive, la notion de « **territoire à risque d'inondation important** », (TRI) sélectionné selon des critères issus de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, établis en concertation avec les parties intéressées. La liste des TRI retenus est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin ; elle permet d'identifier les cibles qui feront l'objet d'une intervention publique prioritaire.

La **cartographie** des surfaces inondables et des risques d'inondation est réalisée pour les TRI sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, par l'exploitation des études et données existantes.

(2) Un dispositif centré autour des plans de gestion des risques d'inondation

Des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) sont élaborés à l'échelle du bassin hydrographique ou groupement de bassins. Ils y déclinent la politique nationale de gestion des risques d'inondation, avec pour objectif

minimum la non aggravation des dommages potentiels dus aux inondations. Ils mettent en œuvre une politique adaptée pour permettre la diminution des dommages potentiels sur les TRI.

Le PGRI contient les conclusions du diagnostic et les objectifs pour le bassin ou groupement de bassins et les TRI. Pour contribuer à leur réalisation, des mesures sont identifiées à cette échelle et intégrées au plan. Elles comprennent, en conformité avec la directive :

- les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;

- les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues (SDPC) ;

- les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation; ces dispositions peuvent comprendre des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée ;

- des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

Le PGRI comporte une synthèse des mesures qui sont identifiées dans le cadre de stratégies locales développées pour les TRI. Il peut identifier les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général, et fixer des délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par les préfets de département.

(3) Une articulation entre les différents documents et avec d'autres politiques connexes

Afin de consolider la cohérence des politiques étroitement imbriquées de gestion du risque d'inondation, d'aménagement de l'espace, d'urbanisme et de gestion de la ressource en eau, des **liens de compatibilité** sont instaurés entre les différents documents de référence.

Ainsi :

- le PGRI doit être compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les SDAGE ;

- les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions des PGRI ;

- les PPRN doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du PGRI.

En outre, les documents d'urbanisme -SCOT, PLU et cartes communales- doivent être compatibles avec :

– les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les PGRI ;

– les dispositions du volet 1 des PGRI, concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (qui constituent le volet inondation des SDAGE) ;

– les dispositions du volet 3 des PGRI, pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face au risque d'inondation.

Compte tenu de ce lien, dès qu'un PGRI est approuvé, la compatibilité des documents d'urbanisme avec le volet inondation des SDAGE est retirée, et seulement avec ce volet. Cette compatibilité est maintenue avec les autres volets du SDAGE. Cette disposition permet de ne conserver qu'un seul document de référence en matière d'intégration du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme.

II. DEUX PROPOSITIONS DE LOI IDENTIQUES POUR ASSURER UNE GESTION GLOBALE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE

Les propositions de loi n^{os} 172 et 173 constituent un élément de la politique globale précédemment rappelée, visant à mieux prendre en compte le risque spécifique de submersion marine. Elles sont structurées en six chapitres :

– le **chapitre I^{er}** vise une approche globale du risque de submersion marine, en créant un plan de prévention des risques spécifique pour celles-ci, un schéma directeur de prévision des submersions marines et en prévoyant une élaboration du plan de gestion des risques d'inondation à l'échelle de la zone littorale homogène ;

– le **chapitre II** a pour objectif de faire coïncider la carte du risque et la carte d'occupation des sols, en prévoyant notamment la compatibilité obligatoire des plans locaux d'urbanisme (PLU) avec les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ;

– le **chapitre III** comporte des dispositions relatives aux digues qui s'inspirent notamment de l'exemple des Pays-Bas ;

– le **chapitre IV**, relatif aux secours, renforce le lien entre PPRN et plans communaux de sauvegarde (PCS) : l'élaboration des PCS sera obligatoire dès qu'un PPRN aura été prescrit et conditionnera l'octroi des subventions publiques en faveur des actions locales de prévention des risques ; en outre, le PCS devra prévoir, tous les 3 ans, un exercice de simulation d'une

catastrophe naturelle ; ce chapitre instaure par ailleurs une journée nationale de la prévention des risques naturels, et prévoit un acheminement prioritaire des appels vers les services d'urgence ;

– le **chapitre V** contient des dispositions financières importantes : il crée une compensation de pertes de bases fiscales pour les communes touchées par une catastrophe naturelle, il porte le prélèvement au profit du « fonds Barnier » de 12 à 14 % et prévoit la possibilité de moduler, par décret, les primes d'assurance en fonction du risque ;

– enfin, le **chapitre VI** vise à donner des outils aux communes littorales pour concilier l'aménagement de leur territoire et la prise en compte des risques naturels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission **se félicite** du dépôt et de l'inscription en séance publique des propositions de loi n^{os}172 et 173 et en approuve globalement le contenu. Les modifications qu'elle a adoptées visent essentiellement **trois objectifs** : mieux intégrer le risque de submersion marine dans les documents existants et au sein de la notion plus globale de « risques littoraux », renforcer l'intégration des risques au sein des politiques d'urbanisme et réaffirmer la responsabilité essentielle de l'État. En outre, elle a maintenu les dispositions tendant à diffuser la culture du risque.

Par ailleurs, depuis le dépôt des propositions de loi, un certain nombre de réflexions ont été engagées ou poursuivies, portant sur deux points importants des propositions de loi.

Le premier concerne les **digues**. S'il existe aujourd'hui un consensus sur le constat du morcellement de la propriété et de la gestion de ces ouvrages, force est de constater qu'aucune solution claire ne s'est dégagée pour résoudre ce problème : ni le groupe de parlementaires mis en place au sein du centre européen de prévention contre les inondations (CEPRI), ni le Gouvernement, à travers le PSR, n'ont souhaité proposer une mesure juridique nouvelle pour régler au niveau national ces problèmes.

En revanche, votre commission **juge indispensable, pour la réussite du plan Digues, que le Gouvernement accepte de porter à 40 % l'aide** apportée par le « fonds Barnier » dans les zones où les plans de prévention des risques sont **prescrits** et non seulement **approuvés**. Elle l'interpellerà donc avec force en séance sur ce point.

Autre sujet sur lequel votre commission souhaite attendre pour légiférer, celui de la modulation des primes d'assurance. Une réflexion d'ensemble sur l'évolution du **régime de garantie catastrophes naturelles** est en cours, et il est préférable d'attendre ses conclusions avant de légiférer :

c'est pourquoi la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 18.

A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES D'INONDATION SPÉCIFIQUES AU LITTORAL

Votre commission a souhaité, d'une part, remplacer la notion de submersion marine par celle, plus large, de « **risques littoraux** », qui inclut également l'érosion.

Afin d'éviter la multiplication des documents de planification et d'encourager une gestion globale du risque, elle a, d'autre part, intégré la prise en compte des risques littoraux **au sein des documents existants**, relatifs à la prévention (article 1^{er}), à la prévision (article 2) et à la gestion des risques d'inondation (article 3). C'est pourquoi elle a adopté :

– à **l'article 1^{er}**, un amendement prévoyant la prise en compte simultanée des crues et des risques littoraux au sein des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), plutôt que de créer une nouvelle catégorie de PPRI ;

– à **l'article 2**, un amendement intégrant les submersions marines au sein des schémas directeurs de prévision des crues, rebaptisés « schémas directeurs de prévision des crues et des submersions marines » ;

– à **l'article 3**, un amendement insérant la prise en compte des submersions marines et de l'érosion au sein des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et prévoyant l'élaboration spécifique de stratégies locales relatives aux submersions marines à l'échelle de la zone littorale homogène.

B. AFFIRMER CLAIREMENT LA SUPRÉMATIE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES SUR LE DROIT DE L'URBANISME

A la lumière des événements survenus sur le littoral atlantique, votre commission estime crucial que les risques soient davantage pris en compte dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire et a donc modifié les propositions de loi afin d'aller encore plus loin dans ce sens.

En premier lieu, elle a consolidé l'insertion des risques dans les **objectifs** de ces politiques. Pour cela, elle a réécrit **l'article 4** afin de faire figurer cette notion non seulement à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui traite des documents d'urbanisme, mais aussi à l'article L. 110 du même code, qui porte sur les objectifs généraux d'utilisation du sol.

En second lieu, elle a renforcé l'inclusion des risques au sein des documents d'urbanisme, par un amendement à **l'article 5** qui :

– rétablit la valeur de **servitude d'utilité publique** des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;

– réduit de **3 à 1 an** le délai donné aux communes pour supprimer de leur plan local d'urbanisme les dispositions contraires aux prescriptions du PPR ;

– donne au préfet tous les leviers pour s'assurer de cette intégration : pouvoir de **suspension** d'un projet de PLU qui comporterait des dispositions contraires à un PPR approuvé, pouvoir de **substitution** à la commune si elle ne modifie pas son PLU dans le délai d'un an susmentionné ;

– étend aux **cartes communales** cette obligation ;

– élargit l'obligation de conformité entre la carte du risque et la carte d'occupation des sols aux risques technologiques : les PLU et les cartes communales devront intégrer les dispositions des **plans de prévention des risques technologiques**.

Cet amendement été complété par un sous-amendement de M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis au nom de la commission des loirs, permettant le recours à la procédure de modification simplifiée pour intégrer les dispositions des PPR dans les PLU.

Après l'article 5, la commission a, en outre, adopté un amendement présenté par M. Alain Anziani visant à étendre aux **schémas de cohérence territoriale** (SCOT) l'obligation de suppression des dispositions contraires au PPR.

En troisième lieu, la commission a adopté, après l'article 6, un amendement tendant à insérer un article additionnel **interdisant la délivrance de permis tacites** dans les zones délimitées par les PPR qui sont soumises à des risques particulièrement graves.

En quatrième lieu, la commission a souhaité, dans l'esprit des préconisations du PSR, renforcer la dimension intercommunale de la gestion des risques littoraux en imposant leur prise en compte par les **schémas de mise en valeur de la mer**, qui constituent, depuis la loi de 2005¹, des chapitres intégrés au sein des SCOT littoraux : c'est le sens de l'amendement qu'elle a adopté à **l'article 19**.

Enfin, la commission a modifié, à **l'article 10**, le régime de la taxe d'aménagement, qui remplacera la taxe locale d'équipement, afin d'étendre la possibilité, actuellement reconnue aux communes, de majorer son taux jusqu'à 20 % pour le financement d'équipements publics, au cas où il y a nécessité de créer ou de réhabiliter les ouvrages de défense contre la mer et les inondations.

¹ Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

C. DIFFUSER LA CULTURE DU RISQUE EN SENSIBILISANT LES POPULATIONS

L'objectif des propositions de loi est de sensibiliser les populations à l'existence du risque mais également d'inculquer à chacun une culture du risque suffisante pour adopter des comportements adaptés en cas de catastrophe naturelle. La commission a ainsi maintenu les dispositions suivantes :

– étendre l'obligation faite aux communes d'adopter un plan communal de sauvegarde (PCS) lorsqu'un PPR est prescrit sur leur territoire (**article 12**) ;

– imposer dans le PCS la tenue régulière d'exercices de simulation pour que la population acquiert des réflexes salvateurs face aux catastrophes naturelles (**article 12**) ;

– prévoir une diffusion régulière du PCS auprès de la population (**article 12**) ;

– instaurer une journée nationale de la prévention des risques (**article 13**).

D. RÉAFFIRMER LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Enfin, votre commission souhaite que l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales, soit pleinement impliqué dans la gestion du risque. C'est pourquoi elle a prévu, dans son amendement à l'**article 3**, que l'autorité administrative devra publier tous les trois ans une évaluation globale sur le fonctionnement des ouvrages de protection contre la mer et les inondations. Cette évaluation devra mentionner les actions engagées pour en améliorer les performances et les résultats obtenus.

Elle a également prévu, à l'**article 8**, que le Gouvernement élabore tous les six ans un plan d'action concernant les digues, comme c'est le cas aux Pays-Bas.

Enfin, la commission a adopté, à l'**article 12**, un amendement renvoyant l'appui technique au maire, pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde, à un agent de l'État, et non au conseil général.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{er}

De l'approche globale du risque de submersion marine

Le **chapitre I^{er}** comporte trois articles visant à renforcer la prise en compte des submersions marines dans les risques naturels, répondant ainsi au constat dressé par la mission sénatoriale sur l'insuffisante prise en compte, en France, de ce risque spécifique.

L'article **1^{er}** porte sur la **prévention**, à travers les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ; l'article **2** sur la **prévision**, puisqu'il modifie les schémas directeurs de prévision des crues ; et l'article **3** sur le nouvel outil global qui devra être mis en place en application de la directive de 2007 relative aux inondations : le **plan de gestion des risques d'inondation¹** (PGRI).

Article 1^{er}

(Articles L. 562-1 et L. 562-8 du code de l'environnement)

(Prise en compte de la submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles)

Commentaire : cet article crée une sous-catégorie de plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), traitant spécifiquement du risque de submersion marine, et précise qu'ils sont élaborés en tenant compte de l'existence et de l'état des ouvrages de protection.

I. Le droit en vigueur

1° Le plan de prévention des risques naturels prévisibles : un outil majeur pour la prévention des risques, renforcé après la tempête Xynthia

L'article **L. 562-1** du code de l'environnement, modifié par le présent article, fixe l'objet et le régime juridique des PPRN. Élaborés par l'État en association avec les collectivités territoriales, ils visent à maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et à réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants.

¹ Directive européenne 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Les risques naturels énumérés concernent les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes et les cyclones.

Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin, de :

– **délimiter** les zones **exposées aux risques** en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y **interdire** tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés et afin **de ne pas aggraver** le risque pour les vies humaines, de **prescrire** les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

– **délimiter** les zones **qui ne sont pas directement exposées** aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient **aggraver des risques** ou en **provoquer de nouveaux** et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions ;

– définir les mesures de **prévention, de protection et de sauvegarde** qui doivent être prises dans les zones susmentionnées ;

– définir, dans ces zones, les **mesures** relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

La réalisation des mesures prévues dans ces deux derniers alinéas peut être rendue obligatoire. A défaut de mise en conformité, le préfet peut, après mise en demeure, ordonner leur réalisation aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

Par ailleurs, lorsque l'urgence le justifie, le préfet peut rendre immédiatement opposables certaines dispositions du PPRN avant l'approbation de celui-ci.

Cet article prévoit en outre que les PPRI sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du PGRI défini à l'article L. 566-5 du même code.

La loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement¹ a amélioré le régime des PPRN afin de tirer les conséquences de la tempête Xynthia et des inondations survenues dans le Var :

– une procédure de modification partielle et simplifiée du PPRN a été créée pour remédier à des erreurs matérielles ponctuelles ou prévoir des aménagements mineurs ;

– pour renforcer la sécurité juridique des PPRN, dont les modalités d'élaboration résultent en partie de circulaires interministérielles et de guides méthodologiques, il a été prévu que des décrets en Conseil d'État définiraient les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les PPRN. Ces décrets sont en cours de rédaction ;

– la disposition rendant caduque au bout de trois ans un PPRN rendu opposable par anticipation a été supprimée.

2° Des objectifs gouvernementaux ambitieux pour couvrir les territoires à risque

Selon les chiffres fournis par Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie, lors de son audition par la mission d'information sénatoriale, les **communes littorales sont très insuffisamment couvertes** par des PPR : 46 PPR approuvés et 71 prescrits pour 864 communes littorales². En outre, il a été indiqué à votre rapporteur au cours de ses auditions que trop souvent, les PPR des communes littorales traitent des seuls risques de crues, omettant le risque de submersion marine.

A la suite de la tempête, des instructions ont été données, par circulaires interministérielles du 7 avril 2010, aux préfets de région et de département du littoral métropolitain, afin notamment que l'ensemble des zones basses exposées à un risque fort de submersion marine soient couvertes par un PPRN approuvé dans un délai de **trois ans**.

Le rapport d'inspection interministérielle de retour d'expérience sur la tempête³ avait également souligné la nécessité :

– de prescrire des PPRN dans les territoires à risque important et de réviser les PPRN existants ;

¹Article n°222 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010), p. 45.

³ Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action, mai 2010.

– de faire en sorte que dans les PPRN, nouveaux ou révisés, l'urbanisation soit clairement interdite ou limitée en fonction de l'intensité de l'aléa (fort, moyen, faible) et non de l'urbanisation actuelle et/ou souhaitée.

Une accélération certaine s'est produite, puisque, d'après les informations transmises par le ministère chargé de l'écologie, au **16 février 2011, 124 communes étaient couvertes par un PPRN concernant les risques littoraux et 7 bénéficiaient d'un PPRN approuvé par anticipation au cours de l'année 2010.**

Par ailleurs, la liste des PPR prioritaires dans les zones de submersion marine dangereuses pour les personnes a été arrêtée : **307 communes** sont concernées par l'élaboration ou la révision d'un PPR prioritaire sur le littoral. Cette liste devrait faire l'objet d'un acte administratif désignant les communes concernées.

Si votre rapporteur **se félicite** du volontarisme affiché par l'État en la matière, il relève également que l'élaboration des PPR, concernant par exemple la définition de l'aléa ou le zonage réglementaire, **doit s'appuyer sur des fondements, notamment scientifiques, solides, et non sur la tentation de vouloir rattraper les carences du passé par des exigences aujourd'hui excessives.**

II. Le dispositif des propositions de loi

Le **I** de l'article vise à créer, au sein des PPRI, une procédure distincte pour les risques de crues d'une part, et les risques de submersion marine d'autre part.

Son 1^o précise que les PPRI concernent les inondations « *provenant de crues comme de submersions marines* ». Son 2^o prévoit que les PPRI sont élaborés de façon **spécifique** pour les risques de crue et les risques de submersion marine.

Le **II** précise que, dans les zones soumises à un risque d'inondation, les plans de prévention des risques d'inondation et de submersion marine sont élaborés en tenant compte de l'existence et de l'état « *des ouvrages définis à l'alinéa précédent* ». Dans la mesure où l'article L. 562-8 ne mentionne pas d'ouvrage, c'est en réalité l'article **L. 562-8-1** qui aurait dû être complété, puisque son premier alinéa prévoit : « *les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté* ».

III. La position de votre commission

Votre commission approuve totalement l'objectif du présent article car elle juge indispensable que la spécificité de la submersion marine soit mieux prise en compte dans les PPR. Toutefois, elle relève que, dans la perspective d'une approche **intégrée**, il est opportun :

– de traiter non seulement la submersion marine, mais aussi l'ensemble des **risques littoraux**, notamment l'érosion puisque, comme l'a rappelé la mission sénatoriale, « *la fragilisation des barrières naturelles protégeant le littoral a un lien direct avec les phénomènes de submersion marine. Celui qu'a connu La Faute-sur-mer (...) s'explique en partie par la rupture du cordon dunaire l'abritant de l'océan atlantique* »¹ ;

– de prendre en compte la confluence des eaux fluviales et maritimes dans les estuaires et la spécificité des crues estuariennes : ceci impose de traiter les crues et les submersions marines dans le **même document**.

Par ailleurs, votre commission juge préférable de renvoyer au décret prévu à l'article L. 562-1 le soin de déterminer les modalités de prise en compte de l'existence des ouvrages de protection contre la mer. **Votre rapporteur souligne à cet égard qu'il serait paradoxal de ne pas du tout tenir compte de l'existence des digues, alors même que le Gouvernement est prêt à financer un plan de réhabilitation de celles-ci de 500 millions d'euros.**

Pour toutes ces raisons, la commission a adopté un **amendement** de rédaction globale de l'article 1^{er} qui :

– remplace la notion de « *submersions marines* » par celle de « *risques littoraux* », afin d'inclure notamment le risque d'érosion ;

– supprime la disposition prévoyant que les PPRI tiennent compte de l'existence des ouvrages de défense ;

– précise que les PPRI des communes littorales traitent simultanément, mais de façon spécifique, des risques de crues et des risques littoraux ;

– prévoit que les décrets d'application relatifs aux PPRI devront définir les modalités de prise en compte des ouvrages de protection.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010) p. 25.*

Article 2

(Articles L. 564-1 à L. 564-3 du code de l'environnement)

**Création d'un schéma directeur
de prévision des submersions marines**

Commentaire : cet article crée un schéma directeur de prévision des submersions marines.

I. Le droit en vigueur

1° L'organisation de la surveillance des crues

La procédure de vigilance et d'alerte météorologique est actuellement décrite dans une circulaire du 15 octobre 2007¹ : Météo-France produit deux fois par jour une carte de vigilance afin d'alerter le public et les autorités sur la survenance, dans les 24 heures, d'un aléa qualifié par son intensité répartie en quatre niveaux : vert, jaune, orange et rouge.

Il existe en outre une procédure de vigilance spécifique aux **crues**, décrites dans une circulaire du 11 juillet 2006². Les **services de prévision des crues** (SPC) et le **service central hydrologique d'appui à la prévision des inondations** (SCHAPI) déterminent les niveaux d'eau et débits probables en crue au niveau de stations de prévision sur les cours d'eau à diverses échéances, en fonction des précipitations pluvieuses et des caractéristiques hydrologiques des bassins versants concernés. Ils publient aussi, au moins deux fois par jour, des niveaux de vigilance pour les 24 heures à venir, gradués suivant la gravité des dommages potentiels. L'alerte aux populations et la gestion des crises d'inondation sont gérées, sur la base des informations de vigilance et de prévision, par les **préfets et les maires**.

Les articles que l'article 2 propose de modifier posent le fondement juridique de ce système.

L'**article L. 564-1** prévoit que l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'État.

L'**article L. 564-2** précise qu'un schéma directeur de prévision des crues (SDPC) est arrêté pour chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin pour assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les collectivités

¹ *Circulaire du 15 octobre 2007 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologique, qui retient les phénomènes suivants : vent fort, pluie-inondations, orage, neige-verglas, avalanches, canicule, grand froid.*

² *Circulaire du 11 juillet 2006 relative à la procédure de vigilance et d'alerte crues : les phénomènes retenus sont les crues sur des cours d'eau ou des portions de cours d'eau spécifiquement désignés.*

territoriales ou leurs groupements afin de surveiller les crues de certains cours d'eau ou zones estuariennes, avec les dispositifs de l'État et de ses établissements publics.

Six SDPC ont été élaborés, un par grand bassin hydrographique. Ils sont révisés régulièrement pour intégrer les modifications de configuration du réseau surveillé par l'État au titre de la prévision des crues ou de l'organisation des services de prévision des crues.

2° Une surveillance des submersions marines qui reste à mettre en œuvre

Actuellement, les seules communes littorales pouvant être couvertes par les SDPC sont celles riveraines d'un tronçon de cours d'eau ou de son embouchure, estuaire ou delta, intégré au réseau **surveillé par l'État au titre de la prévision des crues**.

S'agissant de la submersion marine, l'information disponible sur le littoral atlantique réside aujourd'hui dans les avis de très fortes vagues produits par Météo-France et diffusés au centre opérationnel de gestion interministérielle de crise (COGIC) et aux centres opérationnels de zone (COZ), qui doivent les retransmettre aux préfets. S'agissant spécifiquement du littoral atlantique, le SPC de Loire-Atlantique prévoit l'évolution du niveau de l'eau le long de la Gironde.

Constatant qu'il était indispensable d'intégrer l'effet des vagues dans le système de vigilance météorologique et de prévision des surcotes marines, l'État avait lancé en 2009 un projet qui devrait déboucher fin 2011, visant à disposer d'une vigilance « **vagues et submersion marine** ». Ce projet, sous maîtrise d'ouvrage de la direction de la sécurité civile et de la direction de la prévention des risques, et sous maîtrise d'œuvre de Météo-France, est réalisé en partenariat avec le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF). Votre rapporteur les a auditionnés, et a pu constater qu'il était en bonne voie d'avancement.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article modifie l'intitulé du chapitre IV du titre VI du livre V du code de l'environnement en complétant « Prévision des crues » par « **et des submersions marines** ».

Il précise également, à l'article L. 564-1, que l'État assure l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information non seulement sur les crues, mais aussi sur les **submersions marines**.

Enfin, il crée un schéma directeur de prévision des **submersions marines**, arrêté pour **chaque zone littorale homogène** par le préfet de département en vue d'assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les

collectivités territoriales afin de surveiller les effets de vague ainsi que leurs conséquences sur le trait de côte, avec les dispositifs de l'État et de ses établissements publics.

III. La position de votre commission

Comme pour l'article 1^{er}, votre commission **approuve** l'objectif de cet article, qui est de mieux prendre en compte la spécificité de la prévision et de l'alerte en matière de submersion marine. Elle rappelle en effet que la mission sénatoriale a constaté que, si la prévision de la tempête et des risques en mer avait été satisfaisante, celle des **risques à terre** avait été très insuffisante, Météo-France ayant ainsi indiqué que n'avaient pas pu être appréciées « *les caractéristiques locales de l'aléa, liées à la bathymétrie locale qui régit, avec le vent, les conditions de propagation des masses d'eau, et à la configuration détaillée du littoral, ni, à fortiori, les conséquences possibles, liées aux vulnérabilités locales spécifiques* »¹.

Votre commission ne juge toutefois pas opportun de créer un nouveau document. C'est pourquoi elle a adopté un **amendement** de réécriture globale de l'article afin d'intégrer au sein des schémas directeurs de prévision des crues la prévision des submersions marines. Ces schémas seraient en conséquence rebaptisés « *schémas directeurs de prévision des crues et des submersions marines* ».

Votre rapporteur relève enfin que la prévision des niveaux de la mer à **la côte sur chaque portion de littoral** nécessitera du temps (pour mettre au point les **modèles**) et **la désignation d'un opérateur** (les SPC n'étant compétents que pour les estuaires). En effet, le système de prévision utile à la vigilance « vagues et submersion marine » ne donne d'informations fiables qu'au large, à une certaine distance de la côte. Connaître le niveau de la mer sur chaque portion du littoral impose de disposer d'outils de modélisation complémentaires utiles sur les zones sensibles du littoral. Dans cette perspective, les schémas directeurs de prévision des crues et des submersions marines définiront les opérateurs et donneront un calendrier de mise en service de la prévision des niveaux de mer sur chaque portion de littoral. Enfin, les **niveaux de la mer** sur chaque portion de littoral ne donneront pas pour autant les inondations **prévisibles à terre** : il faut également savoir comment les hautes eaux marines débordent.

Pour toutes ces raisons, votre commission rappelle, comme l'avait fait la mission d'information, la nécessité d'une coordination optimale entre l'ensemble des structures intervenant dans l'anticipation des submersions marines.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Rapport d'information de M. Alain Anziani, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 tome I (2009-2010) – 7 juillet 2010, p. 39.

Article 3

(Articles L. 566-3, L. 566-5 et L. 566-7)

Dispositions relatives au plan de gestion des risques d'inondation

Commentaire : cet article prévoit l'élaboration d'un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) à l'échelle de la zone littorale homogène et renforce le contenu du PGRI en y ajoutant certains éléments (ouvrages de protection contre la mer, organisation de la chaîne d'alerte et d'intervention).

I. Le droit en vigueur

L'article 221 de la loi du 12 juillet 2010 précitée a transposé la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation¹.

Les articles **L. 566-3 à L. 566-6** prévoient ainsi que :

– l'autorité administrative réalise une **évaluation préliminaire** des risques d'inondation pour chaque bassin ou groupement de bassins, avant le **22 décembre 2011** ;

– une évaluation préliminaire des risques d'inondation est effectuée **nationalement**, à partir des évaluations produites dans chaque bassin ou groupement de bassins, ces évaluations étant mises à jour une première fois avant le 22 décembre 2018 puis, par la suite, tous les six ans ;

– l'État élabore une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui définit les grands objectifs de réduction des conséquences négatives potentielles associées aux inondations ;

– sur la base de l'évaluation préliminaire, le préfet décline, à l'échelon du bassin, les **critères nationaux** pour sélectionner les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ;

– le préfet arrête les cartes des surfaces inondables et celles des risques d'inondation avant le 22 décembre 2013.

¹ Pour un exposé détaillé de cette transposition, voir le rapport n° 2449 de MM. Serge Grouard et Bertrand Pancher, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, portant engagement national pour l'environnement (n° 1965).

Aux termes de l'article **L. 566-7** :

– le préfet arrête, avant **le 22 décembre 2015**, à l'échelon de chaque bassin, un PGRI pour les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ;

– ce plan fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation, qui doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale ;

Les mesures intégrées au PGRI comprennent :

– les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), concernant la prévention des inondations ;

– les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues ;

– les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment pour la maîtrise de l'urbanisation et la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti ;

– des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

Les objectifs du PGRI doivent être déclinés au sein de **stratégies locales de gestion des risques d'inondation** pour les territoires à risque d'inondation important.

Le PGRI peut identifier les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative.

Il est accompagné des dispositions afférentes aux risques d'inondation des plans ORSEC, applicables au périmètre concerné.

II. Le dispositif des propositions de loi

Le 1° de cet article précise que l'article L. 566-3 concerne également les **zones littorales homogènes**, pour lesquelles le préfet devra donc réaliser une évaluation préliminaire des risques d'inondation.

Le 2° prévoit que le préfet devra sélectionner les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important non seulement à l'échelle du bassin, mais également de la **zone littorale homogène**.

Le 3° modifie l'article L. 566-7 afin d'introduire les **notions de zone littorale homogène et de schéma directeur des submersions marines**. Il prévoit également que le PGRI doit :

– recenser les ouvrages de protection contre la mer existants et préciser leur degré de vétusté ;

– retracer l'organisation de la chaîne d'alerte et d'intervention en cas d'occurrence d'un risque d'inondation.

Enfin, il indique que le PGRI doit évaluer **annuellement** les mesures de gestion du risque d'inondation prévues sur le littoral et qu'en cas de carence dans la gestion du risque, l'autorité administrative peut imposer toute modification des documents et mesures intégrés dans le plan de gestion.

Le rapport de la mission sénatoriale a précisé que les **zones littorales homogènes** étaient « *des unités cohérentes de gestion du littoral qui, à l'image des bassins versants des rivières, constituent une échelle géographique de travail optimale pour une approche intégrée de la gestion, de la restauration et de l'exploitation de la frange littorale. C'est un concept développé et mis en œuvre dans le cadre des SDAGE. Ainsi, celui du bassin Rhône-Méditerranée-Corse identifie 50 zones homogènes pour le littoral méditerranéen* »¹.

III. La position de votre commission

Votre commission, tout en souscrivant aux objectifs de cet article, a adopté un **amendement** de rédaction globale comportant plusieurs modifications.

Tout d'abord, elle relève que les PGRI sont conçus comme des documents **d'encadrement** de démarches qui doivent être menées sur les territoires à risque d'inondation important (TRI). Ces démarches spécifiques à chaque TRI sont concrétisées dans des stratégies locales adaptées aux territoires concernés. Votre commission estime en conséquence préférable d'appliquer la notion de « *zone littorale homogène* » aux stratégies locales, en conservant une planification à l'échelle du bassin. En effet, pour les risques littoraux comme pour les autres types d'inondation, c'est à l'échelle de la stratégie locale que les mesures sont réellement décidées et mises en œuvre.

En outre, l'amendement adopté **supprime** la référence à l'organisation de la chaîne d'alerte, puisque le dixième alinéa de l'article L. 566-7 prévoit l'intégration des plans ORSEC² dans les PGRI.

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010) p. 106.*

² *Ceux-ci se composent des dispositifs État / particuliers portés par le préfet, du PCS, du plan particulier de mise en sûreté des enfants et des adolescents, du plan de sauvegarde des biens culturels, du plan de continuité des services ou d'activité, développés par les responsables des enjeux exposés (écoles, musées, supermarchés, réseaux....) et, enfin, de la sensibilisation et de l'information préventive.*

Par ailleurs, il intègre la prise en compte de **l'érosion** dans les PGRI. En effet, les phénomènes d'érosion se produisent de manière continue sur des échelles de temps très différentes de celles des crises, même s'il peut y avoir des évolutions fortes au cours de celles-ci. Ces évolutions sont largement déterminées par les phases plus lentes qui les ont précédées, et il est donc important que ce risque soit intégré dans l'approche globale des PGRI.

Enfin, votre commission estime qu'une évaluation annuelle de l'ensemble des mesures de gestion du risque d'inondation serait trop lourde. Elle juge en revanche essentiel que l'État assume pleinement son rôle de contrôle de la sécurité des ouvrages de protection contre les inondations et les submersions et propose donc, dans l'amendement qu'elle a adopté, que l'autorité administrative publie tous les trois ans une évaluation globale du fonctionnement de ces ouvrages, l'évaluation mentionnant les performances et les résultats obtenus.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

De l'adaptation du droit des sols au risque de submersion marine

Ce chapitre regroupe trois articles qui visent à **renforcer la prise en compte de la prévention des risques dans les documents d'urbanisme**. L'article 4 complète leurs objectifs, l'article 5 prévoit leur compatibilité avec les PPR et l'article 6 renforce les modalités du porter à connaissance.

Article 4

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

Insertion de la protection des vies humaines face aux risques naturels dans les objectifs des documents d'urbanisme

Commentaire : cet article insère, parmi les objectifs que doivent viser les documents d'urbanisme, la protection des vies humaines face aux risques naturels majeurs. Il porte également sur la compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) avec les PPR.

I. Le droit en vigueur

L'article **L. 121-1** fixe les objectifs généraux que doivent viser les documents d'urbanisme. Comme l'a jugé le Conseil Constitutionnel, les dispositions de l'article L. 121-1 ne peuvent soumettre les collectivités territoriales à une obligation de résultat mais imposent « *aux auteurs des documents d'urbanisme de faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent* » et au juge administratif de veiller à la « *compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1* »¹.

En outre, le présent article modifie un alinéa de l'article **L. 123-1**² qui prévoyait, avant le 12 janvier 2011, que lorsqu'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), une charte de parc naturel régional ou national, un plan de déplacements urbains ou un programme local de l'habitat (PLH) a été approuvé **avant** un PLU, celui-ci doit être mis en compatibilité dans un délai de trois ans. Afin d'accélérer la construction de logements, la loi du 25 mars 2009³ (dite « loi MOLLE ») avait prévu que ce délai était ramené à un an lorsque la réalisation d'un programme de logements prévu par un PLH ne nécessitait qu'une modification du PLU.

II. Le dispositif des propositions de loi

Le 1^o de cet article insère, parmi les objectifs des documents d'urbanisme, la protection des vies humaines face aux risques naturels.

Le 2^o étend la disposition précitée adoptée dans la loi MOLLE à la « *réalisation d'un projet concourant à la prévention des risques naturels* » : pour la réalisation d'un tel projet, le PLU devra être mis en compatibilité avec le PPR dans un délai d'un an.

III. La position de votre commission

Votre commission juge indispensable, au regard des conclusions de la mission sénatoriale, d'accroître la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. Celle-ci avait en effet souligné que « *les modalités d'occupation des sols (ont) été fixées, puis appliquées, sans qu'il soit tenu compte du risque de submersion marine* »⁴.

Afin de renforcer la portée du présent article, elle a adopté un **amendement** insérant la prévention des risques naturels et technologiques à

¹ Conseil constitutionnel, 7 décembre 2000, loi SRU, n° 2000-436 DC.

² Celui-ci est devenu, depuis le 12 janvier 2011, c'est-à-dire l'entrée en vigueur de l'article 17 de la loi du 12 juillet 2010 précitée, le troisième alinéa de l'article L. 123-1-9.

³ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁴ Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010), p.50.

l'article L. 110 du code de l'urbanisme, qui détermine les objectifs généraux des conditions d'utilisation du sol, et non seulement des documents d'urbanisme.

Outre une amélioration rédactionnelle, cet amendement procède également à la suppression du 2°, relatif à la compatibilité entre PLU et PPR, afin que cette question soit traitée dans un seul et même article, à l'article 5.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

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

**Liens entre documents d'urbanisme et
plans de prévention des risques naturels prévisibles**

**Commentaire : cet article prévoit que les PLU doivent être
compatibles ou rendus compatibles avec les PPR.**

I. Le droit en vigueur

1° La valeur de servitude d'utilité publique des PPR entraîne leur supériorité sur les PLU

L'article **L. 562-4** du code de l'environnement prévoit que le PPRN approuvé vaut **servitude d'utilité publique** et est annexé au plan d'occupation des sols (POS), conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Aux termes de celui-ci, les PLU doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique (SUP) affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'État. Elles sont classées en quatre grandes catégories, selon les objectifs poursuivis lors de leur élaboration :

- les servitudes relatives à la conservation du patrimoine ;
- les servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements : énergie, mines, carrières, communication et télécommunications ;
- les servitudes relatives à la Défense nationale ;
- les servitudes relatives à la salubrité et sécurité publique : PPRN, plans de prévention des risques technologiques (PPRT) notamment.

Les effets juridiques des SUP sont très forts.

S'agissant des documents d'urbanisme, ces servitudes doivent figurer en annexe du PLU. En cas d'inertie du maire et après mise en demeure, si cette formalité n'est pas effectuée dans un délai de trois mois, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution et procède d'office à l'annexion au PLU.

En cas de contradiction entre les règles découlant d'une SUP et les dispositions d'un PLU, **les dispositions les plus strictes l'emportent**. Il est possible que le PLU impose des règles plus restrictives que le PPRN.

Pour ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, l'autorité administrative **a compétence liée pour refuser un permis de construire portant atteinte à la servitude annexée au plan**.

2° Les autres articles modifiés par l'article 5

L'article **L. 123-1-9** du code de l'urbanisme fixe une obligation de compatibilité du PLU avec de nombreux documents¹. Quand le PLU a été approuvé avant, il doit être mis en compatibilité dans un délai de trois ans. L'article **L. 123-14** prévoit un pouvoir de **substitution** du préfet à la commune en cas de non-respect de ces dispositions.

L'article **L. 123-12** prévoit un contrôle de légalité renforcé sur les projets de PLU non couverts par un SCOT : le PLU ne devient exécutoire qu'après intégration des observations du préfet sur un certain nombre de points. Le préfet peut notamment faire valoir que les dispositions du projet sont de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement, d'un PLH, d'un SCOT ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement (**d**).

II. Le dispositif des propositions de loi

Le **I** de cet article prévoit que le PPRN vaut servitude d'urbanisme et non plus servitude d'utilité publique. Il précise que le PLU doit être rendu compatible avec le PPRN et qu'en cas de non-respect de cette obligation, le préfet dispose d'un droit de substitution.

Le **II** permet au préfet de suspendre l'adoption d'un projet de PLU qui compromettrait gravement la réalisation d'un PPRN en cours d'établissement et lui confère un droit de substitution pour procéder à la mise en compatibilité d'un PLU avec un PPRN.

¹ Avec les dispositions du SCOT, 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 PLH, 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 SDAGE en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par lesdits SDAGE en application de l'article L. 212-3 du même code.

III. La position de votre commission

Il ressort clairement des travaux de la mission sénatoriale qu'il est **essentiel de faire coïncider parfaitement la carte du risque et la carte d'occupation des sols**. Votre commission partage donc pleinement l'objectif poursuivi par le présent article.

Elle relève toutefois que la rédaction proposée risque d'affaiblir la portée des PPR d'une double manière.

D'une part, elle remplace la notion de « servitude d'utilité publique » par celle de « servitude d'urbanisme ». Or, contrairement à la notion de SUP, dont les effets ont été rappelés plus haut, celle de servitude d'urbanisme n'emporte pas, en elle-même, d'effet juridique. Ainsi, prévoir que le PPRN vaut servitude d'urbanisme n'a pas d'effet juridique si le code d'urbanisme ne prévoit pas les conséquences juridiques de l'élaboration d'un PPRN.

En outre, actuellement, les réglementations prévues par les PPR s'appliquent tant aux futurs projets, notamment de constructions, qu'aux constructions et installations existantes, souvent dans des domaines **qui ne relèvent pas de l'urbanisme mais de la construction** (électricité, risque de pollution...) dans le but de maîtriser et réduire leur vulnérabilité. En conséquence, transformer le statut du PPRN en servitude d'urbanisme reviendrait à limiter les effets du PPRN **aux seuls effets en matière d'urbanisme, et pour les constructions futures**.

C'est pourquoi votre commission juge essentiel de rétablir le droit actuel, au terme duquel les PPR valent servitude d'utilité publique.

D'autre part, l'article 5 propose de rendre les PLU « compatibles » avec les PPR. Or au terme du droit existant, les autorisations de construire sont soumises à une double obligation de **conformité** : au PPR et au PLU, le PPR s'imposant si le PLU comporte des dispositions moins restrictives. Il s'agit donc d'une logique différente de celle qui préside aux rapports entre PLU et PLH, ou PLU et SCOT. Au terme de la jurisprudence administrative¹, la notion de « compatibilité » pourrait permettre un zonage du PLU différent de celui du PPR, alors même que l'objectif est de faire **totalemment coïncider** les deux documents. C'est pourquoi votre commission juge préférable de prévoir que toutes les dispositions contraires aux PPR doivent être supprimées des PLU : de cette manière, plus aucun PLU ne pourra paraître autoriser des constructions en réalité interdites par le PPR.

Par ailleurs, votre commission juge indispensable d'étendre cette disposition aux **cartes communales**, dont sont dotées de nombreuses petites communes. Dans un souci d'unification du droit applicable, elle estime également souhaitable de les étendre aux PPRT, dont le régime juridique est le même que celui des PPRN.

¹ Conseil d'État, *Société anonyme Leroy-Merlin*, 10 juin 1998, n° 176920, Conseil d'État, *Association seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature*, 29 juillet 2002 n° 232582.

En outre, elle propose d'étendre la possibilité actuellement reconnue au préfet de suspendre l'adoption d'un PLU comportant des dispositions contraires à un projet d'intérêt général aux cas où ils comporteraient des dispositions contraires à un PPRN ou un PPRT approuvé.

C'est pourquoi elle a adopté un **amendement** de réécriture globale de l'article 5 afin de :

- rétablir la valeur de servitude d'utilité publique des PPRN ;
- prévoir que les PLU et les cartes communales approuvés avant l'adoption d'un PPRN ou d'un PPRT devront être révisés ou modifiés dans un délai d'un an pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions de ces plans ;
- préciser qu'à défaut d'adoption de ces modifications dans un délai d'un an, le préfet y procédera d'office ;
- permettre au préfet de suspendre l'entrée en vigueur d'un PLU comportant des dispositions contraires aux prescriptions d'un PPRN ou d'un PPRT.

Cet amendement été complété par un **sous-amendement** de M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis au nom de la commission des loirs, permettant le recours à la procédure de modification simplifiée pour intégrer les dispositions des PPR dans les PLU. Dans ce cas, une simple mise à disposition du projet auprès du public suffira, sans recours à l'enquête publique.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5 bis

(Article L. 122-1-13-1 (nouveau) du code de l'urbanisme)

**Suppression dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions
contraires aux prescriptions des plans de prévention des risques**

A l'initiative de M. Alain Anziani, la commission a adopté un **amendement** portant article additionnel après l'article 5 afin de prévoir que, dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les dispositions contraires aux prescriptions d'un plan de prévention des risques devront être supprimées dans un délai d'un an à compter de l'approbation de celui-ci.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article 6

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

Transmission par le préfet des informations sur les risques naturels

Commentaire : cet article prévoit une communication annuelle par le préfet, dans le cadre du porter à connaissance, d'un document sur les risques naturels.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 121-2 du code de l'urbanisme prévoit que le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Il doit notamment fournir les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article prévoit que le préfet communique chaque année aux communes un document récapitulatif des informations détenues par l'État sur les caractéristiques, l'intensité et la probabilité de survenance des risques naturels existants.

III. La position de votre commission

Comme l'a souligné le rapport de la mission interministérielle sur Xynthia¹, dès lors qu'il n'existe pas de PPR dans une commune, la qualité de la prise en compte des risques dans les documents locaux d'urbanisme dépend essentiellement de celle des porters à connaissance de l'État.

C'est pourquoi votre commission approuve le présent article, tout en estimant qu'une transmission tous les trois ans apparaît plus opérationnelle. Elle a donc adopté un **amendement** en ce sens. Elle a également adopté un **amendement** rédactionnel présenté par M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action, mai 2010, p. 50.*

Article 6 bis
(Article L. 424-2 du code de l'urbanisme)

**Interdiction de délivrer des permis tacites
dans les zones délimitées par un plan de prévention des risques naturels**

En ce qui concerne la délivrance des autorisations d'urbanisme, la mission sénatoriale a estimé « *choquant que des permis "tacites" puissent être délivrés dans des zones à risque (c'est-à-dire, notamment, dans des zones couvertes par un PPR ou en passe de l'être)* » et a donc jugé que **l'article R. 424-2 du code de l'urbanisme**, qui liste les cas dans lesquels le défaut de notification d'une décision expresse vaut décision implicite de rejet de la demande de permis de construire, **devait être complété**, pour y inclure le cas dans lequel le territoire concerné est couvert par un PPR. L'objectif poursuivi est de « *forcer les services instructeurs à se prononcer explicitement, au cas par cas et par une décision motivée sur les autorisations d'urbanisme délivrées dans les zones exposées à des risques* »¹.

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 6, permettant au plan de prévention des risques naturels de délimiter des zones dans lesquelles, en particulier parce que l'importance de l'aléa est telle que les vies humaines sont menacées, aucun permis ne peut être tacitement accordé.

Afin que ce mécanisme puisse être mis en place rapidement par les autorités publiques, il est prévu que cette délimitation pourra être effectuée dans les PPRN existants par le biais de la procédure de modification, qui ne requiert qu'une simple mise à disposition du public et non une enquête publique.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010), p. 122.*

Chapitre III

De la gestion des digues et de la défense contre la mer

Le **chapitre III** comporte quatre articles relatifs à la gestion des digues, qui reprennent les propositions 55, 57, 58 et 61 de la mission sénatoriale.

Article 7

(Articles L. 3114-1 à L. 3114-3 [nouveaux] du code de l'environnement)

Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer

Commentaire : cet article permet le transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer au profit d'une collectivité territoriale de la part de l'État ou d'une autre personne publique à titre gratuit.

I. Le droit en vigueur

Tout en renvoyant aux longs développements consacrés par le rapport de la mission sénatoriale¹ à la question des digues, votre rapporteur rappellera ici le cadre juridique de leur propriété et de leur gestion, les problèmes posés par le morcellement de celles-ci et les questions de financement.

1° La réglementation applicable aux digues

a) La responsabilité des propriétaires

Depuis la loi du 16 septembre 1807² et en vertu d'une jurisprudence constante, la protection des propriétés contre l'action naturelle des eaux incombe aux **propriétaires** intéressés.

Les propriétaires fonciers se regroupent au sein d'une association qui assure l'exécution et l'entretien des travaux et prélève sur les propriétés les ressources nécessaires. Les associations syndicales sont des personnes morales

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010) p. 59 à 61, et 134 à 150.*

² *Loi relative au dessèchement des marais, aux travaux de navigation, aux routes, aux ponts, aux rues, places et quais dans les villes, aux digues et aux travaux de salubrité dans les communes.*

régies par leur statut particulier, fixé par la loi du 21 juin 1865 et simplifié par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004¹. Elles peuvent être :

– des associations syndicales libres (ASL), personnes morales de droit privé constituées par le consentement unanime des propriétaires associés ;

– des associations syndicales autorisées (ASA), établissements publics administratifs jouissant de prérogatives de puissance publique comme la capacité d'exproprier et de percevoir des redevances obligatoires de leurs adhérents ; celles-ci sont proportionnelles à l'intérêt des adhérents aux travaux et recouvrées comme en matière de contributions directes ;

– des associations syndicales constituées d'office (ASCO), établissements publics créés d'autorité par l'État lorsqu'une association autorisée n'a pu être formée pour exécuter certains travaux : leur constitution s'impose aux propriétaires ;

– les unions d'associations syndicales, qui peuvent être constituées lorsque l'exécution et l'entretien de travaux présentent un intérêt commun à plusieurs ASA ou ASCO.

b) Le rôle de la puissance publique

Aux termes des articles 30 et 40 de l'ordonnance précitée, le préfet dispose d'importants pouvoirs d'intervention.

L'article 30 prévoit qu'il peut, après mise en demeure infructueuse :

1° Faire procéder d'office, aux frais de l'association, à l'accomplissement des opérations correspondant à son objet, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public ;

2° Constaté que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser excède les capacités de l'association.

Dans ce dernier cas, l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent décider de se substituer, en tout ou partie, à l'association dans ses droits et obligations.

L'article 40 précise en outre que le préfet peut dissoudre d'office une association syndicale autorisée par acte motivé :

a) Soit en cas de disparition de l'objet pour lequel elle a été constituée ;

b) Soit lorsque, depuis plus de trois ans, elle est sans activité réelle en rapport avec son objet ;

c) Soit lorsque son maintien fait obstacle à la réalisation de projets d'intérêt public dans un périmètre plus vaste que celui de l'association ;

d) Soit lorsqu'elle connaît des difficultés graves et persistantes entravant son fonctionnement.

¹ Ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires fonciers (ASP).

S'agissant des **collectivités territoriales**, l'article L. 211-7 du code de l'environnement prévoit que ces collectivités, leurs groupements et des syndicats mixtes peuvent utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère **d'intérêt général** ou **d'urgence** visant notamment la défense contre les inondations et contre la mer.

L'article L. 151-36 du code rural précise que les départements, les communes et leurs groupements et les syndicats mixtes peuvent prescrire ou exécuter les travaux en les prenant en charge. Elles peuvent toutefois faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.

Enfin, les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales prévoient que « *le maire est chargé, (...) de la **police municipale (...)** qui a pour objet d'assurer (...) la sécurité publique. Elle comprend notamment (...) le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) tels que (...) les inondations, les ruptures de digues* ».

2° Les problèmes soulevés par la structure de la propriété et de la gestion des digues

Comme le montre le tableau ci-après, la propriété et la gestion des digues sont aujourd'hui problématiques, du fait de l'existence de nombreuses digues sans propriétaire ou sans gestionnaire et du morcellement de la propriété.

	Plusieurs propriétaires			Un propriétaire			Aucun propriétaire			Global		
	Avec gestionnaire	Sans gestionnaire	Total	Avec gestionnaire	Sans gestionnaire	Total	Avec gestionnaire	Sans gestionnaire	Total	Avec Gestionnaire	Sans gestionnaire	Total
Ouvrage fluvial (km)	1870	255	2125	3715	60	3775	1190	1230	2420	6775	1545	8320
en %	88 %	12 %	26 %	98 %	2 %	45 %	49 %	51 %	29 %	81 %	19 %	
Ouvrage maritime (km)	35	5	40	250	20	270	135	95	230	420	120	540
en %	88 %	12 %	7 %	93 %	7 %	50 %	59 %	41 %	43 %	78 %	22 %	
Tout ouvrage (km)	1905	260	2165	3965	80	4045	1325	1325	2650	7195	1665	8860
en %	88 %	12 %	24 %	98 %	2 %	46 %	50 %	50 %	30 %	81 %	19 %	

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, d'après les informations saisies dans Bardigues arrêtées au 15 décembre 2010.

L'ensemble des parties prenantes à la concertation sur le plan submersions rapides (PSR) a souligné la faiblesse des maîtres d'ouvrage du point de vue technique et financier, estimant que c'était le point le plus essentiel pour son application. Celui-ci relève ainsi :

- la difficulté à réunir un consensus suffisant pour agir de façon efficace du fait du morcellement des intervenants ;
- l'impossibilité d'intervenir au voisinage des ouvrages dont un acteur a la charge ;
- la complexité des financements pour les travaux d'établissement ou de confortement mais aussi de surveillance, d'entretien ou d'exploitation courante.

3° Le financement du « plan digues »

Le PSR indique que, sur la période 2011-2016, l'État devrait pouvoir mobiliser de l'ordre de 500 millions d'euros pour soutenir l'engagement d'environ 1 200 km de travaux de confortement d'ouvrages (de l'État et des autres gestionnaires). Pour atteindre ces objectifs, le plan repose sur les hypothèses financières suivantes :

- mobilisation des ressources budgétaires de l'État pour les volets prévision-vigilance, ainsi que la part État des ouvrages domaniaux (en plus des fonds de concours des collectivités territoriales) ;
- mobilisation du FPRNM, à son niveau actuel de recettes, pour environ 70 à 80 millions d'euros par an en moyenne ;
- intervention du FPRNM à 40 % dans les communes à PPRN approuvé ;
- mobilisation éventuelle du FEDER sur la période restante des programmes 2007-2013.

Sur ces bases financières, le rythme d'investissement annuel de renforcement des ouvrages pourra être doublé.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article crée dans le code général de la propriété des personnes publiques une nouvelle section intitulée « Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer », et composée de trois articles.

L'article **L. 3114-1** prévoit que, à la demande d'une collectivité territoriale ou d'un groupement, la propriété d'ouvrages de défense contre la mer peut être transférée de l'État ou d'une autre personne publique à une collectivité territoriale. Ce transfert s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité. Il prévoit que la collectivité territoriale

succède dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire des ouvrages.

Il précise que le préfet communique aux collectivités territoriales qui en font la demande les informations sur les ouvrages de défense contre la mer susceptibles de leur être transférés dans un délai de six mois, en ajoutant un diagnostic sur la nature et l'état des ouvrages et les coûts annuels de leur gestion et de leur entretien.

L'article L. 3114-2 permet une expérimentation de six ans maximum, pendant laquelle la collectivité territoriale a la compétence d'entretien et de gestion des ouvrages seulement. Le transfert de propriété deviendrait effectif à l'issue de cette période, sauf renoncement de la collectivité. Dans le cadre de cette expérimentation, une convention serait passée entre l'État et la collectivité.

L'article L. 3114-3 exclut du champ d'application de ces dispositions les ouvrages de défense contre la mer situés à l'intérieur d'un port maritime.

III. La position de votre commission

Comme le relève le PSR, le point majeur concerne la constitution, pour chaque zone importante soumise à submersion, d'un maître d'ouvrage et d'un responsable disposant des capacités financières lui permettant d'assumer ses responsabilités : diagnostic et remise en état des ouvrages, entretien et surveillance, notamment en période de crise.

Une réflexion a été engagée, sur les questions de propriété et de gestion des digues, dans le cadre du Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI). Celui-ci a remis très récemment un rapport sur la gestion des digues de protection contre les inondations, rédigé à l'aide d'un groupe de travail constitué de parlementaires volontaires.

Les débats retranscrits intégralement dans le document montrent la difficulté à définir une solution au niveau national, qui serait valable sur l'ensemble du territoire. Son président M. Eric Doligé, relève tout d'abord que le parc de digues et son état ne sont pas encore suffisamment connus et que la base de données nationales Bardigues doit être mise à disposition de tous, ce que votre rapporteur ne peut qu'approuver. Il donne ensuite des orientations, notamment sur l'importance d'identifier les propriétaires et la nécessité de trouver un responsable sur un ensemble d'ouvrages hydrauliquement cohérents.

A cet égard, s'agissant des digues dites « orphelines », **votre rapporteur juge essentiel, comme le préconise le rapport, de mieux faire connaître auprès des maires** la procédure prévue par les articles L. 1122-1 et L. 1122-2 du code général de la propriété des personnes publiques sur les biens vacants et sans maître, décrite dans l'encadré ci-après.

La procédure des biens vacants et sans maître

Les articles L. 1122-1 et L. 1122-2 du code général de la propriété des personnes publiques permettent d'incorporer dans le domaine communal les biens qui :

- font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
- sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers.

Un arrêté du maire constate que l'immeuble satisfait à ces conditions. Il est procédé par les soins du maire à une publication et à un affichage de cet arrêté et, s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu. Une notification est également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières. Cet arrêté est, dans tous les cas, notifié au représentant de l'État dans le département.

Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'immeuble est présumé sans maître. La commune dans laquelle est situé ce bien peut, par délibération du conseil municipal, l'incorporer dans le domaine communal. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire.

A défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'État. Le transfert du bien dans le domaine de l'État est constaté par un acte administratif.

S'agissant du morcellement de la propriété, le PSR renvoie à la coopération et à la concertation : *« il est donc proposé d'agir, par la concertation la plus large possible entre les acteurs intéressés par la prévention des risques dans une même zone ou dans un ensemble cohérent de zones exposées à des risques de submersion marine ou d'inondation fluviale, afin de constituer la structure de gestion adaptée à la gestion de chaque système ou ensemble de systèmes. Ainsi, la pratique actuelle a déjà mis en évidence différents systèmes de concertation et de coopération entre les collectivités concernées. Le principal facteur de succès réside dans la définition explicite des règles de fonctionnement et la délimitation des domaines d'intervention. Le deuxième facteur clé réside dans le niveau élevé de coopération et de concertation ».*

Dans ce contexte, le présent article présente l'intérêt d'offrir un outil supplémentaire aux collectivités qui souhaiteraient se rendre propriétaires des ouvrages. Votre commission l'approuve donc et a adopté, outre trois **amendements** rédactionnels présentés par M. Dominique de Legge :

- un **amendement** supprimant la possibilité de transférer les biens appartenant à l'État ;
- un **amendement** précisant que la procédure sera ouverte en cas de carence d'entretien des ouvrages ;

– un **amendement** présenté par M. Dominique de Legge prévoyant l'accord de la personne publique propriétaire au transfert en propriété de l'ouvrage de défense contre la mer à l'issue de l'expérimentation.

Par ailleurs, elle **regrette fortement que les communes ayant prescrit un PPR ne puissent pas bénéficier d'un taux d'intervention du FPRNM à hauteur de 40 %**. Quand le PPR n'est que prescrit, le taux est de 25 %, ce qui rend en pratique impossibles les opérations, faute de cofinancements suffisants. Or même si des efforts conséquents sont engagés depuis la tempête pour accélérer les prescriptions et les adoptions de PPR, il n'est pas possible de rattraper en si peu de temps le retard accumulé. Votre rapporteur souligne ainsi que, faute d'extension du taux de 40 % aux communes à PPR prescrit, le programme de rénovation des digues maritimes prendra du retard, avec le risque que les financements ne soient plus disponibles lorsque les PPR auront été approuvés. **C'est pourquoi votre rapporteur interpellera avec force le Gouvernement en séance publique sur ce point, et souhaite qu'un amendement soit déposé par ce dernier permettant un financement jusqu'à 40 % si un PPR est prescrit, sous réserve, le cas échéant, que celui-ci soit adopté dans un délai qui pourrait être fixé à deux ans.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

(Article L. 211-5 [nouveau] du code de l'environnement)

Rapport du Gouvernement sur la qualité des ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer

Commentaire : cet article prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur la qualité des ouvrages de protection contre les inondations et la mer.

Cet article crée un article L. 211-5 dans le code de l'environnement, aux termes duquel le Gouvernement remet au Parlement, tous les six ans, un rapport évaluant la qualité des ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer et rendant publiques ses priorités d'investissement.

Ceci correspond aux préconisations de la mission sénatoriale qui avait relevé, dans son rapport : « *Aux Pays-Bas, la loi impose un contrôle tous les six ans de l'ensemble des digues. Malgré les efforts très importants de ce pays, la dernière inspection des digues a montré que 50 % seulement des ouvrages*

répondaient aux normes, 15 % étaient défectueux et pour 35 %, il n'était pas possible d'établir un diagnostic. Le rapport au Parlement permet de faire périodiquement un état des lieux et de lancer les programmes d'investissement. Ce lien entre l'établissement de la norme, l'évaluation, le contrôle et la programmation des investissements par l'État et les agences régionales des eaux est un dispositif particulièrement performant dont il conviendrait de s'inspirer ».

Votre commission souscrit au présent article. Toutefois, elle a adopté un amendement, à l'article 3, qui prévoit que le contrôle de la qualité des ouvrages s'effectuera plutôt au niveau déconcentré, à travers les PGRI. Elle juge en revanche indispensable de demander à l'État d'élaborer régulièrement un plan d'action relatif aux digues, à l'instar du PSR qui vient d'être publié. C'est pourquoi elle a adopté un **amendement** qui prévoit que l'État élabore tous les six ans un plan d'action relatif aux ouvrages de protection contre les crues et les submersions marines. Cet amendement « décodifie » en outre la disposition, et l'inscrit dans la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I »¹, dans la mesure où une loi de programmation a vocation à comprendre des dispositions de ce type.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9

(Article L. 213-21 du code de l'environnement)

Compétences du comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques

Commentaire : cet article prévoit que le comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques élabore et rend publiques les prescriptions nécessaires à la construction et à l'entretien des digues.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-21 du code de l'environnement a prévu la création d'un comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques qui, à la demande du ministre intéressé, donne un avis sur toute question relative à la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques.

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

L'article R. 213-17 précise que ce comité est consulté sur les dispositions des projets de lois, de décrets ainsi que d'arrêtés et d'instructions ministériels relatives à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle. En outre, les ministres chargés de l'énergie et de l'environnement peuvent soumettre au comité toute autre question relative à la sécurité des barrages et des ouvrages hydrauliques.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article élargit l'intitulé du comité aux digues, et précise qu'il élabore et rend publiques les prescriptions nécessaires à la construction et l'entretien des digues fluviales et maritimes.

III. La position de votre commission

La mission d'information sénatoriale sur la tempête Xynthia a souligné la nécessité que, comme aux Pays-Bas, l'État établisse des normes de construction des digues comme il en édicte pour les ouvrages d'art.

L'article R. 214-147 du code de l'environnement, créé par le décret du 11 décembre 2007 relatif aux digues, a prévu : « *Un arrêté du ministre chargé de l'environnement fixe en tant que de besoin les prescriptions techniques relatives à la sécurité et à la sûreté en matière de construction, d'exploitation et de surveillance des ouvrages hydrauliques* ». Cet arrêté est en cours d'élaboration.

Votre commission propose donc de laisser à l'État la compétence d'édiction de ces normes et a adopté un **amendement** précisant qu'il sera obligatoire de recueillir l'avis du comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques sur ces normes.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10

(Article 1585 E du code général des impôts)

Majoration de la taxe locale d'équipement

Commentaire : cet article vise à permettre aux communes disposant d'un PPR approuvé de majorer la taxe locale d'équipement (TLE) jusqu'à 20 %.

I. Le droit en vigueur

Au terme des articles 1585 et suivants du code général des impôts, la taxe locale d'équipement est instituée de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants, le conseil municipal pouvant décider de renoncer à percevoir la taxe. Elle est instituée par délibération du conseil municipal dans les autres communes.

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire.

Son taux est fixé à 1 % de la valeur de l'ensemble immobilier et peut être porté jusqu'à 5 % par délibération du conseil municipal.

La taxe est liquidée au tarif en vigueur à la date, selon le cas, soit de la délivrance du permis de construire ou du permis modificatif, soit de l'autorisation tacite de construire, soit du procès-verbal constatant les infractions.

La loi de finances rectificative pour 2010¹ a réformé en profondeur le régime de la TLE, et lui a substitué la taxe d'aménagement (TA), dont le régime est codifié aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme.

L'article L. 331-6 prévoit que les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation en vertu du code de l'urbanisme donnent lieu au paiement d'une taxe d'aménagement.

Outre la révision des valeurs qui servent de base de calcul à cette taxe, la réforme a apporté des modifications importantes s'agissant des taux :

– d'une part, les communes pourront fixer des taux différents dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de leur territoire définis par un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au PLU (article L. 331-14) ;

– d'autre part, **le taux de la taxe pourra être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs** (article L. 331-15).

Cette réforme sera applicable aux demandes d'autorisations et aux déclarations préalables déposées à compter du 1^{er} mars 2012.

¹ Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article prévoit que les communes peuvent porter de 5 à 20 % le taux de la taxe d'aménagement lorsqu'elles disposent d'un plan de prévention des risques naturels majeurs approuvés.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cet article, qui répond à la volonté exprimée par la mission sénatoriale, au sujet des digues, *« d'articuler un financement national par le « fonds Barnier », expression de la solidarité nationale, et un financement local à partir d'une contribution demandée à ceux qui déposent des demandes de permis de construire dans des zones à risque »*.

Elle a adopté un **amendement** réécrivant l'article afin de le rendre applicable dans le cadre de la mise en place de la TA. L'amendement modifie donc l'article L. 331-15 précité afin de permettre aux communes de porter le taux jusqu'à 20 % par une délibération motivée par la nécessité, non seulement de réaliser des travaux de voirie ou de réseaux, mais aussi de créer ou de réhabiliter des ouvrages de protection contre les inondations ou les submersions marines.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Chapitre IV

Des systèmes d'alerte, de la préparation de la population au risque et de l'organisation des secours

Le chapitre IV comporte quatre articles visant à diffuser la culture du risque chez les responsables politiques et administratifs et dans la population, en renforçant les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et les plans communaux de sauvegarde (PCS), en instituant une journée nationale de prévention des risques et en garantissant l'émission des appels d'urgence.

Article 11

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

Prise en compte par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques du risque de submersion marine

Commentaire : cet article prévoit l'inclusion, au sein des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques, de volets spécifiquement consacrés au risque de submersion marine.

I. Le droit en vigueur

Au terme de l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales, le SDACR est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Il dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par le service¹.

Le SDACR est un acte réglementaire faisant grief. Publié et librement consultable, il peut être invoqué par un administré à l'appui d'un recours en responsabilité comme d'un recours pour excès de pouvoir.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article précise que le schéma consacré à la prévention des risques d'inondation intègre un volet spécifiquement consacré au risque de submersion marine.

En l'état, les risques pris en compte par les SDACR sont de deux types : courants (accidents de la circulation, incendies ...) et particuliers (naturels, industriels ...), justifiant une réponse standardisée ou spécifique.

Dans la catégorie des risques particuliers, la « sous-catégorie » des risques naturels prend en compte une grande diversité de risques : les mouvements de terrain ; les dépressions atmosphériques ; les feux d'espaces naturels ; les avalanches, accidents de montagne, de randonnée et en milieu souterrain ; le volcanisme ; les séismes ; ainsi que les inondations.

Si le risque « inondation » est donc intégré par les SDACR, le risque d'inondation par submersion marine ne fait pas l'objet d'une prise en compte particulière ; il est considéré comme l'une des manifestations du risque plus large d'inondation.

¹ En termes de couverture opérationnelle, de délais d'intervention, d'équipement des centres de sapeurs-pompiers ou encore de formation des personnels.

Or, ainsi qu'il a été souligné dans le rapport d'information dont est issu le présent texte, « *le risque de submersion marine n'est guère comparable à aucun autre risque d'origine naturelle, ni même au risque de crue* ».

Ce constat avait fait regretter à M. Jacques Oudin, vice-président du conseil général de Vendée, « *l'absence de distinction entre le risque de submersion marine, conditionné par le coefficient de marée, la force du vent, la pression atmosphérique et la topographie du littoral, et le risque de crue* ».

Le rapport concluait, dès lors, à la nécessité d'« *instruments de planification et de gestion des risques (...) adaptés à la spécificité du risque de submersion marine* ». C'est pourquoi le présent article de la proposition de loi prévoit explicitement, au sein du SDACR, un volet consacré de manière spécifique au risque de submersion marine.

III. La position de votre commission

Votre commission partage la volonté exprimée par cet article de faire en sorte que les SDACR le justifiant soient dotés d'un volet consacré à la submersion marine et, plus largement, aux risques affectant le littoral dans son ensemble.

Cependant, et à l'initiative de M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, elle a adopté un **amendement supprimant cet article**, en estimant que l'objectif poursuivi était déjà pris en compte par le droit en vigueur.

En effet, le chapitre VI du titre VI du livre V du code de l'environnement, consacré à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, et les articles L. 566-1 et suivants qu'il comporte, prend en compte expressément le risque de submersion marine.

Dès lors, ce risque doit être intégré par les SDACR, dont l'article L. 1424-7 précité indique bien qu'ils dressent « *l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens* ».

Votre commission a supprimé cet article.

Article 12

(Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile)

Renforcement du plan communal de sauvegarde

Commentaire : cet article vise à renforcer les plans communaux de sauvegarde en les rendant obligatoires pour les communes dès qu'un PPR leur a été prescrit, en y subordonnant l'octroi de subventions pour

des actions de prévention des risques, en y consignant des exercices réguliers de simulation de catastrophe naturelle, en prévoyant un appui administratif à leur adoption et en imposant leur diffusion régulière auprès des populations concernées.

I. Le droit en vigueur

Institués par l'article 13 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, les plans communaux de sauvegarde (PCS), arrêtés et mis en œuvre par les maires, regroupent les documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Devant être compatible avec les plans ORSEC, ils ont pour objectifs de :

- déterminer, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes ;
- fixer l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité ;
- recenser les moyens disponibles et définir la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Les PCS couvrent théoriquement l'ensemble des risques dont l'occurrence est envisageable localement, soit les risques naturels et climatiques (au premier plan desquels les inondations), les risques technologiques, les risques sanitaires et les accidents de grande ampleur. A cet effet, ils regroupent « *l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population* ».

Le décret d'application de l'article 13 de la loi du 13 août 2004 précitée¹ rendait obligatoire, avant le 13 septembre 2007, la mise en place d'un PCS dans les communes dotées soit d'un PPR approuvé, soit d'un plan particulier d'intervention (PPI). Or, en 2009, moins d'une commune sur cinq soumise à une obligation légale en ce sens possédait un tel PCS. Et une très grande majorité des communes les plus exposées à la tempête Xynthia en était dépourvue.

II. Le dispositif des propositions de loi

Le 1^o de cet article **rend l'élaboration du PCS obligatoire dans les communes dotées d'un PPRN prescrit**, et non pas seulement approuvé, afin d'élargir le périmètre des communes soumises à l'obligation de s'en doter.

Selon les chiffres communiqués par la direction de la sécurité civile du ministère en charge de l'intérieur², 10 546 communes – sur les 36 711 que compte notre pays – sont soumises à l'obligation de réaliser un PCS. Leur

¹ Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

² Plan communal de sauvegarde. Bilan 2010 et bonnes pratiques à l'usage des préfetures de département, novembre 2010.

nombre va augmenter pour passer à 11 284 d'ici deux ans, du fait de la variation à la hausse des deux critères d'assujettissement :

– l'existence de PPRN approuvés, dont le nombre va augmenter suite à la priorité qui leur est donnée et a été rappelée par le président de la République début 2010 ;

– l'existence de PPI, plus stable, sauf pour ceux liés à des infrastructures de transport dangereuses, récemment apparus dans la réglementation.

Sur les 10 546 communes soumises à l'obligation, 2 988 PCS ont été réalisés et 2 349 sont en cours d'élaboration. Au total, 5 337 PCS sont arrêtés ou en cours d'établissement, représentant 50 % des communes assujetties à l'obligation.

En outre, 523 communes non soumises à cette obligation ont arrêté un PCS et 346 sont actuellement en train d'en élaborer un.

Au total, 6 206 communes sont ou seront prochainement dotées d'un PCS, soit 16 % des communes françaises. Ce taux reste encore relativement faible, au regard de l'exposition potentielle des communes à des risques d'origine naturelle. C'est ce qui a motivé le 1^o de l'article 12 de la proposition de loi, qui étend cette obligation aux communes pour lesquelles un PPR a été prescrit.

Le 2^o conditionne l'octroi des subventions publiques en faveur des actions locales de prévention des risques à l'existence d'un PCS.

Faisant siennes les observations de la mission interministérielle, la mission d'information sénatoriale avait relevé « *une importante limite des PCS (tenant) pour les communes à l'absence de mesures incitatives – par sanction ou gratification – à s'en doter* ». A ce titre, elle préconisait « *de subordonner l'octroi de subventions de l'État, en faveur des actions locales de prévention des risques, aux communes dotées d'un PCS approuvé* ».

En outre, le 2^o **précise que les PCS obligatoires du fait de la loi doivent prévoir tous les trois ans un exercice de simulation** d'une catastrophe naturelle sur la base duquel la commune doit adapter le contenu du PCS.

Le rapport Xynthia soulignait bien la nécessité de ne pas se tenir à une gestion administrative de la prévention des risques naturels, mais de lui donner une dimension pratique et sensible pour le grand public : « *De façon générale, c'est aux mairies et administrations publiques qu'il reviendrait naturellement de réaliser ce travail d'information et de communication vers les populations exposées, en privilégiant les actions de sensibilisation de terrain. On ne saurait en effet se contenter de formations purement administratives : leur efficacité dépendra de l'existence de simulations en grandeur nature* ».

Le livret de la direction de la sécurité civile sur le bilan 2010 des PCS regrettait également « *une absence d'exercice permettant de vérifier la pertinence et le contenu opérationnel des PCS* ». Il relevait par ailleurs « *une absence d'organisation des retours d'expérience au niveau communal ne permettant pas de capitaliser les événements vécus* ».

C'est une telle « mise en situation » que vise le 2° lorsqu'il prévoit la mise en place, sur un rythme triennal, d'exercices de simulation de catastrophes naturelles, sans préciser leur nature. Seraient soumises à cette obligation les communes répondant aux critères d'assujettissement à un PCS, soit celles doté d'un PPR approuvé, incluses dans le champ d'un PPI et, si le 1° était adopté, celles pour lesquelles un PPR a été prescrit.

Cette simulation ne serait pas un exercice ponctuel dépourvu de toute conséquence effective puisque le retour d'expérience qui en résulterait permettrait, le cas échéant, d'adapter le contenu du PCS, avec l'appui des services de l'État.

Le 3° prévoit que le maire arrête le PCS avec l'**appui technique d'un agent des services du conseil général** spécialement désigné par ce dernier.

Constatant combien les communes, notamment les plus petites d'entre elles, étaient souvent démunies pour élaborer des documents de prévention aux risques tels que les PCS, la mission Xynthia suggérait de « *désigner dans chaque département une personne référente pour aider les communes qui le souhaitent à élaborer un PCS* ».

Le bilan 2010 des PCS réalisé par la direction de la sécurité civile stigmatisait quant à elle « *un PCS réalisé en quelques semaines par la secrétaire de mairie ou un policier municipal seul, voire par un stagiaire sans implication de la municipalité et des autres services municipaux* ». Elle notait également « *un recours facilité à des cabinets de consultants extérieurs pour l'élaboration du PCS conduisant à transposer des organisations inadaptées aux spécificités locales* ».

C'est donc en vue de remédier à cette carence technique des communes et aux risques d'externalisation qu'elle entraîne que la proposition de loi prévoit, dans le 3° de cet article, le recours à un « *agent des services du conseil général spécialement désigné par ce dernier à cet effet* ».

Enfin, le 4° ajoute aux obligations du maire, outre la mise en œuvre du PCS, sa **diffusion régulière auprès des populations concernées**.

Là aussi, cette proposition fait suite au constat de la mission d'information d'une carence de communication à l'égard de nos concitoyens sur les risques d'origine naturelle et les dispositifs visant à les prévenir, qui l'avait amenée à préconiser de « *mieux informer la population du contenu des PCS et le lui rappeler régulièrement* ».

III. La position de votre commission

D'une façon générale, **votre commission souscrit pleinement au renforcement du contenu et de la portée du PCS** opéré par cet article. Ce document constitue en effet un instrument précieux d'information et de sensibilisation des populations aux risques naturels, pour peu qu'il soit effectivement mis en œuvre.

Plus précisément, pour ce qui est tout d'abord du 1°, votre commission **approuve l'extension du champ de l'obligation de se doter d'un PCS** à l'ensemble des communes pour lesquelles un PPRN a été prescrit.

S'agissant du 2°, votre commission **souscrit en premier lieu au conditionnement à l'existence d'un PCS de l'octroi de subventions en faveur d'actions locales de prévention** des risques, qu'elle n'a modifié par **deux amendements** -l'un de votre rapporteur, l'autre de M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis - qu'à titre rédactionnel.

Sont concernées les subventions accordées tant sur crédits budgétaires que sur le FPRNM. Elles représentent actuellement entre 40 et 50 millions d'euros par an, mais elles devraient augmenter très sensiblement dans le cadre de la mise en œuvre du PSR.

Subventions accordées aux collectivités pour les actions de prévention

Subvention aux collectivités en M€	Total général	Crédits budgétaires (AE)			FPRNM		
		Tout type de risque	dont Inondation	dont Submersion Marine	Tout type de risque	dont Inondation	dont Submersion Marine
2010 (année perturbée par Xynthia)	43,09	12,61	5,69	2,9	30,48	10,58	0
<i>dont renforcement digues en urgence à la suite de Xynthia</i>	2,9	2,9	0	2,9	0	0	0
2009	49,56	8,01	2,93	0	41,55	32,44	0,1

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

De par l'importance significative des montants en jeux, cette mesure constituerait donc une incitation appréciable à l'élaboration de PCS de toute nature. Elle rejoint l'une des dispositions du PSR, qui prévoit que *« le niveau des aides financières de l'État aux travaux de prévention ou de protection (dont le renforcement des ouvrages) sera conditionné à une réalisation effective des PCS »*.

Votre commission **juge par ailleurs très positivement la programmation triennale par les PCS d'exercices de simulation** de catastrophe naturelle et leur adaptation conséquente. L'efficacité des PCS est en effet très étroitement liée, outre à la pertinence de leur contenu au regard des circonstances locales, à leur bonne assimilation par les publics concernés, afin qu'ils ne demeurent pas des documents administratifs purement formels.

Le PSR a mis l'accent sur l'importance de ces simulations, indiquant que « *l'organisation d'exercices pour tester une composante ou un plan complet fait partie intégrante de la préparation à la gestion de crise* ». Il évoque par ailleurs la participation des services de l'État, et plus particulièrement de la direction de la sécurité civile, mais aussi de services techniques comme le SCHAPI et le SPC.

Dès lors, votre commission, qui n'a adopté que **deux amendements** rédactionnels – l'un de votre rapporteur, l'autre de M. Dominique de Legge – sur ce paragraphe, encourage fortement les communes concernées à solliciter largement l'appui de ces structures administratives pour organiser les exercices de simulation prévus par les PCS.

Concernant le 3^o, votre commission a adopté **deux amendements identiques** – des deux auteurs précités – **renvoyant l'appui technique au maire pour l'élaboration des PCS à un agent de l'État**, et non du conseil général.

D'une part, les conseils généraux -même si certains en ont les moyens et le font déjà spontanément- n'ont pas tous, loin de là, la capacité à fournir aux maires de leur département un agent spécifiquement compétent sur la thématique des risques et leur gestion administrative.

D'autre part, l'État semble mieux armé, dans ses services déconcentrés, pour fournir une telle assistance aux maires concernés. C'est d'ailleurs aux « services compétents de l'État » que renvoie l'appui aux maires pour l'adaptation des PCS suite aux exercices de simulation prévus par le 2^o du présent article. Le plan « submersions rapides » indique par ailleurs que les services de l'État « *s'efforceront d'apporter un appui méthodologique* » aux communes pour l'élaboration des plans.

A cet égard, la direction de la sécurité civile au sein du ministère de l'intérieur fait mention, dans le document qu'elle a publié sur les PCS, du souci que soit identifié formellement par les élus, au sein des préfetures, un correspondant PCS contribuant à un suivi individualisé de la démarche. Elle a ainsi évoqué la mise en place d'équipes d'accompagnement constituées de « conseillers des communes pour leurs PCS » :

- recrutement de conseillers affectés à la promotion des PCS (anciens officiers de l'armée, conseillers défense ou hauts fonctionnaires à la retraite), rencontrant individuellement les maires ;

- mise en place de points d'entrée unique à la préfeture mobilisant des agents nommément désignés ;

- mise en place de groupes de travail composés du service interministériel de défense et protection civile (SIDPC), des SDIS, des directions départementales des territoires (DDT), des sous-préfetures et des conseillers défense.

En outre, pour les communes les plus peuplées, le préfet peut demander au maire de désigner deux référents en matière de risques sur le principe d'un binôme constitué d'un élu et d'un cadre administratif territorial.

De la même façon, le PSR indique clairement que les services de l'État « *s'efforceront d'apporter un appui méthodologique, et de favoriser les mutualisations au niveau intercommunal des outils d'élaboration des PCS* ». Le soutien des conseils généraux n'est mentionné que de façon secondaire par rapport à l'État, aux côtés de l'appui d'autres structures d'importance telles que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Il n'en restera pas moins, bien entendu, que le maire conserverait la responsabilité de l'élaboration et de la publication des PCS et, au-delà, les compétences en matière de sécurité civile que lui assigne la loi, et notamment la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

S'agissant du 4°, votre commission **approuve la précision selon laquelle le maire doit assurer la diffusion régulière du PCS** auprès de ses administrés.

Le maire est en effet responsable de l'élaboration du PCS, et soumis par ailleurs à de nombreux titres à une obligation générale d'information des habitants de sa commune, notamment à l'égard des risques de toutes sortes, parmi lesquels les risques naturels¹. Il est donc le mieux à même de renseigner ses administrés sur l'existence et le contenu d'un document recensant les risques locaux et les moyens d'y faire face en cas de survenance.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13

(Article L. 563-7 [nouveau] du code de l'environnement)

Instauration d'une journée nationale de prévention des risques naturels

Commentaire : cet article tend à instituer une journée nationale de prévention des risques naturels.

¹ Voir notamment la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, le décret n°90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques pris en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, et la circulaire DPPR/SDP RM n° 9265 du 21 avril 1994 relative à l'information préventive sur les risques majeurs.

I. Le droit en vigueur

Consacré « journée internationale pour la prévention des catastrophes naturelles » par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis 1990, le deuxième mercredi d'octobre est l'occasion chaque année de sensibiliser le public aux différentes thématiques liées aux risques naturels. 138 pays prennent part à cette action concertée.

Cette initiative, qui s'inscrit dans la stratégie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles (ISDR), fait suite à la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles 1990-2000, lancée également par l'ONU.

En France, plusieurs manifestations sont organisées ce jour de l'année, que les différents ministères concernés mettent en place ou auxquels ils apportent leur concours.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article insère un nouvel article L. 563-7 dans le code de l'environnement afin d'instaurer une journée nationale de la prévention des risques naturels. Il complète pour ce faire le chapitre III (Autres mesures de prévention) du titre VI (Prévention des risques naturels) du livre V (Prévention des pollutions, des risques et des nuisances) dudit code.

Cette mesure vise à répondre au souci de la mission Xynthia de développer une véritable « culture du risque » auprès de l'ensemble de la population et de « renforcer l'information et la sensibilisation » à cette fin auprès de cette dernière.

C'est ainsi que la mission avait exprimé l'idée d'une « *journée nationale de prévention des risques de catastrophe naturelle impliquant les médias, l'Éducation nationale, les administrations publiques, le monde associatif et celui de l'entreprise* ».

III. La position de votre commission

Votre commission **souscrit pleinement à la priorité donnée par la mission au développement d'une réelle « culture du risque »** dans notre pays, notamment s'agissant de risques naturels. Seules l'éducation et la formation des responsables décisionnaires comme du grand public sont de nature à modifier durablement l'appréhension des risques et la capacité à y faire face en situation. Le déplacement effectué par la mission aux Pays-Bas, où cette culture est très présente et continuellement entretenue, en avait d'ailleurs été un précieux témoignage.

L'institution d'une journée nationale de prévention des risques naturels s'inscrit parfaitement dans cette préoccupation et y apporte une réponse intéressante. La mobilisation de l'ensemble de la population, dans

toutes ses composantes et avec une récurrence préfixée, devrait en effet permettre une acculturation à ce type de risques et une familiarisation avec les comportements et les gestes « qui sauvent ».

Certes, existe déjà une journée « face au risque », mais qui, d'une part, n'est pas institutionnalisée par la loi et, d'autre part, se traduit essentiellement par des actions en milieu scolaire. Le présent article permettrait de la consacrer législativement, de lui donner ainsi une plus grande visibilité et d'en élargir le champ.

Si votre commission juge donc très favorablement la mesure prévue par cet article, elle a cependant adopté un **amendement** de votre rapporteur prévoyant :

– son inscription, non dans un article L. 563-7 nouveau du code de l'environnement, mais après l'actuel article L. 125-2 situé dans le chapitre V (Autres modes d'information) du titre II (Information et participation des citoyens) du livre Ier (Dispositions communes) du même code, où il aurait naturellement sa place ;

– son **extension à l'ensemble des risques**, dont ceux d'origine naturelle sont une composante. Il paraît en effet tout aussi pertinent d'encourager les actions de sensibilisation aux risques d'origine technique ou industrielle.

Elle a par ailleurs adopté un **sous-amendement** de M. Alain Anziani, auteur de la proposition de loi n° 173 précitée, **renvoyant à un décret ses modalités de mise en œuvre** afin de rendre la mesure pleinement applicable.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 14

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

Priorisation des appels d'urgence

Commentaire : cet article tend à imposer aux opérateurs de services de communications électroniques l'accès prioritaire aux appels d'urgence.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE) fixe les règles relatives à l'établissement et à l'exploitation des réseaux ouverts au public et à la fourniture au public de services de

communications électroniques. Parmi celles-ci figure l'acheminement gratuit des appels d'urgence (f).

Il est prévu qu'à ce titre, les opérateurs doivent assurer l'accès gratuit des services d'urgence à l'information relative à la localisation de l'équipement du terminal de l'utilisateur, dans la mesure où cette information est disponible.

II. Le dispositif des propositions de loi

L'article 14 précise, en modifiant à cet effet l'article L. 33-1 précité, que doit être assuré par les opérateurs l'acheminement gratuit -mais aussi prioritaire- des appels d'urgence. La « priorisation » permet en effet, 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.

Lors de la tempête Xynthia, seul un opérateur de téléphonie mobile a fonctionné correctement dans les heures et jours suivant la catastrophe, d'où il a résulté une saturation du réseau. Une telle « priorisation » aurait permis de mieux acheminer les appels aux centres et organismes de secours, et ainsi de mieux organiser et hiérarchiser les interventions auprès des victimes.

Le dispositif proposé couvre insensiblement les communications fixes et mobiles. Les numéros d'urgence concernés sont le 114, 112, 15, 17, 18, 115, 119 et 116 000, cette liste étant régulièrement actualisée par une décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) soumise à l'homologation du ministre en charge des communications électroniques.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit à cette mesure, qui devrait permettre, en cas de nouvelle crise, de renforcer la réactivité des secours et de mieux les adapter aux besoins des victimes.

La transposition en cours par voie d'ordonnance du « troisième paquet télécom »¹ sera l'occasion de compléter utilement le dispositif d'appels en cas d'urgence. Selon les informations dont dispose votre rapporteur, le projet actuel de modification de l'article L. 33-1 précité prévoirait en effet :

– la fourniture gratuite par les opérateurs aux services d'urgence d'informations relative à la localisation de l'appelant ;

– l'acheminement gratuit des communications des pouvoirs publics destinés au public pour l'avertir de dangers imminents et atténuer les effets des catastrophes majeures.

¹ L'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance a été donnée au Gouvernement par l'article 11 de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques.

Votre commission insiste par ailleurs sur la **nécessité**, en parallèle, de **poursuivre et d'achever les travaux engagés entre les différents acteurs concernés sur la résilience du réseau électrique** et le maintien de l'alimentation des sites émetteurs en téléphonie mobile, dont la rupture a été l'origine des principaux problèmes de communication lors de l'épisode Xynthia.

Insistant sur la forte mobilisation des secours, le rapport Xynthia avait en effet souligné que *« des pannes de relais téléphoniques mobiles, occasionnées par des coupures d'électricité, ont toutefois compliqué la tâche des secouristes »*.

Si la tempête avait eu un effet direct sur le réseau mobile en affectant plus de 1 000 antennes relais -sur les 50 000 environ que compte le territoire national-, la principale cause d'indisponibilité a ainsi été due au défaut d'électricité, la rupture de l'alimentation électrique représentant 80 à 85 % des incidents.

La réponse actuelle à ces carences consiste à solliciter les batteries équipant les stations de base, qui ont une autonomie de 2 à 3 heures, puis des groupes électrogènes en prenant le relais en cas de rupture du réseau électrique, ces groupes équipant les sites stratégiques que sont les nœuds de raccordement des pylônes.

C'est en vue d'organiser une réponse technique plus efficiente que la mission avait proposé d'*« établir au bon niveau une stratégie de rétablissement des réseaux et choisir le bon niveau de coordination selon l'ampleur des dégâts »*.

Des travaux sont en cours à ce sujet au sein d'un groupe de travail intitulé « ORSEC retap réseaux » – pour le « rétablissement prioritaires des réseaux » – concernant l'ensemble des réseaux (télécommunications, mais aussi électricité, gaz, eau, routes, carburants...). Ils sont animés par la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, et associent l'ensemble des opérateurs concernés. Un document intitulé « doctrine ORSEC départemental et zonal : mode d'action » est en cours de finalisation, les travaux devant être achevés à la fin du premier semestre 2011.

Sans attendre la fin de ces travaux, qui devraient permettre d'aboutir à l'élaboration de plans opérationnels inter-opérateurs en vue d'une résilience accrue des réseaux, votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur **exigeant des opérateurs de services de communications électroniques qu'ils mettent en œuvre, dans la limite de leurs possibilités techniques, tous leurs moyens en vue de maintenir en état de fonctionnement leur réseau** et de permettre ainsi la transmission, gratuite et prioritaire, des messages d'urgence en cas de besoin.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

CHAPITRE V

Des régimes d'indemnisation

Ce chapitre, qui porte sur les régimes d'indemnisation, comporte quatre articles, relatifs à la compensation de la diminution des bases d'imposition des communes (article 15), au « fonds Barnier » et au régime d'assurance (articles 16 à 18).

Article 15

(Article L. 2335-17 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Compensation aux communes de la diminution des bases d'imposition à la suite d'une catastrophe naturelle

Commentaire : cet article vise à compenser les pertes de bases d'imposition liées à une catastrophe naturelle.

I. Le dispositif des propositions de loi

Cet article crée un prélèvement sur les recettes de l'État afin de compenser les pertes de bases d'imposition à la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties enregistrées par les communes du fait d'une catastrophe naturelle. L'éligibilité de la collectivité territoriale est décidée par décret en Conseil d'État, et la compensation, temporaire, ne peut porter que sur ces trois taxes. L'attribution est égale :

- la première année, à 90 % de la perte de produit enregistrée,
- la deuxième année, à 75 % de l'attribution reçue l'année précédente,
- la troisième année, à 50 % de l'attribution reçue la première année,
- la quatrième année, à 50 % de l'attribution reçue l'année précédente.

II. La position de votre commission

La mission d'information sénatoriale a rappelé que les communes avaient supporté des pertes de recettes fiscales non négligeables du fait de la

démolition des maisons situées en zone d'acquisition amiable. Il s'agissait, d'après le rapport¹ :

– en Vendée, de 915 maisons (soit une estimation d'un peu plus d'un million d'euros de pertes) sur seulement deux communes ;

– en Charente-Maritime, d'au moins 600 habitations, réparties sur un nombre de communes encore incertain.

La mission estimait injuste qu'après avoir subi la tempête, les populations supportent une augmentation des impôts locaux rendue inévitable du fait de la réduction des bases d'imposition et proposait un mode de compensation de ces pertes de recettes fiscales, s'inspirant de la « compensation-relais » versée par l'État aux collectivités territoriales suite à la suppression de la taxe professionnelle. Elle évaluait la perte de recettes fiscales pour les communes à environ 1,8 million d'euros. M. Brice Hortefeux, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, avait indiqué lors de son audition qu'il appuierait une telle démarche.

Votre commission souscrit aux objectifs de cet article et l'a adopté sans modification.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

Article 16

(Article L. 561-3 du code de l'environnement)

Possibilité pour le « fonds Barnier » de recevoir des avances pour financer des dépenses exceptionnelles

Commentaire : cet article précise que le « fonds Barnier » peut recevoir des avances pour financer des dépenses exceptionnelles.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 561-3 du code de l'environnement fixe, dans son I, les dépenses éligibles au FPRNM, dit « fonds Barnier » et, dans son II, ses ressources.

Celles-ci sont constituées d'un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010) p. 176.*

catastrophes naturelles versé par les entreprises d'assurances. Son taux est fixé par l'autorité administrative dans la limite de 12 %. Le fonds peut également recevoir des avances de l'État.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article complète l'article L. 561-3 afin de préciser que le « fonds Barnier » peut percevoir des avances, « *en particulier dans le cas de financement de dépenses exceptionnelles* ».

D'après les informations communiquées par le ministère, ce fonds contribuera en 2011 et au-delà à la poursuite des actions déjà engagées, notamment en soutien des investissements des collectivités territoriales, pour l'essentiel au sein de programmes globaux pluriannuels (programmes d'action de prévention des inondations, plans grands fleuves, plan séisme Antilles, etc.). La réalisation de ces programmes impliquera des dépenses en augmentation dans les prochaines années.

Parmi ces financements, le fonds contribuera en 2011 notamment à deux actions d'ampleur, initiées en 2010, à savoir :

- la délocalisation des biens exposés aux risques de submersion marine des départements de Charente-Maritime et de Vendée ;
- le PSR, qui sera mis en œuvre sur la période 2011-2016 pour un montant total de 500 millions d'euros.

D'après les informations communiquées par le ministère, les moyens de l'ordre de 80 millions d'euros par an affectés par le fonds aux travaux et études sur les ouvrages hydrauliques (y compris une partie de ceux inscrits dans les PAPI et plans grands fleuves) doivent permettre de doubler le rythme d'investissement annuel de renforcement des digues.

Ce programme d'actions ambitieux conduira, sur la période 2011-2013, à une augmentation importante des dépenses du FPRNM. Ces dépenses attendront en 2011 un niveau supérieur à 2010 **pour ensuite se stabiliser à un niveau proche de celui des recettes annuelles, soit 165 millions d'euros**. Il résultera de cette programmation que la trésorerie du fonds au 31 décembre des années 2011, 2012 et 2013 restera faible.

Par ailleurs, en 2011, le financement du programme de délocalisation mené à la suite de la tempête Xynthia imposera de solliciter exceptionnellement le fonds bien au-delà des ressources dont il dispose. Dans ce cadre une avance de l'État, d'un montant de **65 millions d'euros**, a été versée au fonds en février 2011. Elle sera remboursée en 2011, grâce à la mobilisation d'un dividende exceptionnel, dans la limite de 100 millions d'euros, de la Caisse centrale de réassurance.

**Fonds de prévention des risques naturels majeurs :
programmation 2011-2013**

<i>Opérations financées par le fonds</i>	Prévisions de dépenses (millions d'euros)			
	Rappel 2010	2011	2012	2013
Expropriations	2,0	4,8	23,0	23,0
<i>dont Xynthia</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>21,0</i>	<i>23,0</i>
<i>Autres</i>	<i>2,0</i>	<i>4,8</i>	<i>2,0</i>	<i>0,0</i>
Cofinancement des PPRN et information préventive	6,3	14,9	14,0	14,0
Évacuations et relogement	0,2	0,5	0,5	0,5
Acquisitions amiables	211,3	126,2	10,0	10,0
<i>dont Xynthia</i>	<i>205,0</i>	<i>106,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Autres</i>	<i>6,3</i>	<i>20,2</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>
Traitement des cavités souterraines	0,6	1,0	1,0	1,0
Études & travaux Collectivités	30,5	119,8	85,0	85,0
<i>dont Plan Séisme</i>	<i>18,2</i>	<i>21,0</i>	<i>16,0</i>	<i>16,0</i>
<i>dont Prévention des inondations (PAPI, PGF, PSR)</i>	<i>10,7</i>	<i>96,8</i>	<i>67,0</i>	<i>67,0</i>
<i>Autres</i>	<i>1,6</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>
Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	0,0	8,5	20,0	20,0
Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	0,0	4,0	4,0	4,0
Études et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)	2,5	5,0	5,0	5,0
Études et travaux prescrits par un PPRN	0,4	0,5	2,5	2,5
Séchilienne	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	253,8	285,2	165,0	165,0

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 17

(Article L. 561-3 du code de l'environnement)

**Augmentation de 12 à 14 % du plafond du prélèvement
sur le produit des primes et assurances au profit du « fonds Barnier »**

Commentaire : cet article augmente de 12 à 14 % le plafond du prélèvement sur le produit des primes et assurances relatives aux catastrophes naturelles au profit du « fonds Barnier ».

I. Le droit en vigueur

Le plafond du taux du prélèvement alimentant le « fonds Barnier », initialement fixé à 4 %, a été porté à 8 %, puis à 12 % pour faire face à la hausse des dépenses du fonds au fil des ans. Les missions de celui-ci, progressivement étendues depuis sa création, sont aujourd'hui nombreuses, comme le montre l'encadré ci-dessous.

I. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs est chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article L. 561-1 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. En outre, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.

II. Il peut également, sur décision préalable de l'État et selon des modalités et conditions fixées par décret en Conseil d'État, contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances. Les mesures de prévention susceptibles de faire l'objet de ce financement sont :

1° L'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ;

2° L'acquisition amiable, par une commune, un groupement de communes ou l'État, de biens à usage d'habitation ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances ;

3° Les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement des cavités souterraines et des marnières qui occasionnent des risques

d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L. 561-1 ;

4° Les études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé en application du 4° du II de l'article L. 562-1 sur des biens à usage d'habitation ou sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales ;

5° Les campagnes d'information, notamment celles menées en application du deuxième alinéa de l'article L. 125-2 du présent code, portant sur les garanties visées à l'article L. 125-1 du code des assurances.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article augmente de 12 à 14 % le plafond du prélèvement sur le produit des primes et assurances finançant le « fonds Barnier ». Cette solution, destinée à apporter de nouvelles recettes au fonds, constitue une option parmi d'autres, exposées dans le rapport de la mission sénatoriale¹ ou de la mission interministérielle².

III. La position de votre commission

Comme votre rapporteur l'a rappelé précédemment, le « fonds Barnier » va être sollicité très fortement dans les années à venir, pour financer trois dépenses nouvelles résultant de la tempête Xynthia : le rachat des biens situés dans les zones de solidarité, la réfection des ouvrages de protection et la réalisation des PPR littoraux.

C'est pourquoi votre commission estime nécessaire que le Gouvernement précise, en séance publique, au moment de l'examen du présent article, que toutes les dépenses prévisibles seront couvertes par les recettes actuelles du fonds.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010).p. 187-188.*

² *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action, mai 2010, p. 8-9.*

Article 18

(Article L. 125-2 du code des assurances)

Calcul des primes ou cotisations additionnelles d'assurances

Commentaire : cet article vise à permettre une modulation des primes et cotisations additionnelles d'assurance en fonction du risque de catastrophe naturelle.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 125-2 du code des assurances rend obligatoire pour les entreprises d'assurance l'insertion d'une clause étendant leur garantie aux dommages liés aux catastrophes naturelles. Cette garantie est couverte par une prime ou cotisation additionnelle et calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

Cet article détermine, pour chaque type de contrat de base, le taux appliqué pour calculer la prime additionnelle :

– pour les contrats garantissant les risques automobiles (garantie « dommages » uniquement, excluant la responsabilité civile) : 6 % des primes ou cotisations afférentes aux garanties "vol et incendie" ou, à défaut, 0,5 % des primes ou cotisations afférentes aux garanties « dommages » ;

– pour les contrats garantissant les risques aux biens de particuliers : 12 % de l'ensemble des primes ou cotisations afférentes au contrat, à l'exception des primes ou cotisations afférentes aux garanties « responsabilité civile générale », de protection juridique, d'assistance ou de dommage corporel ;

– pour les contrats garantissant les risques aux biens professionnels et aux biens agricoles ou le risque de perte d'exploitation : 12 % de l'ensemble des primes ou cotisations afférentes au contrat, à l'exception des primes ou cotisations afférentes aux garanties responsabilité civile générale, de protection juridique, d'assistance ou de dommage corporel et aux garanties couvrant les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment, ainsi que ceux subis par les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, ainsi que les marchandises transportées ;

– pour les contrats garantissant des dommages aux biens tels que ceux visés par l'article L. 125-1 du code des assurances : 12 % des primes ou cotisations afférentes à ces garanties.

II. Le dispositif des propositions de loi

Comme l'a rappelé la mission d'information, « *globalement satisfaisant, appuyé sur une large mutualisation, présent dans la plupart des contrats d'assurance et bénéficiant d'une réassurance publique avec garantie de l'État, (le) régime (catnat) représente une synthèse originale entre une logique de solidarité et des mécanismes d'assurance privés* ».

La mission avait cependant souhaité, **afin de mieux diffuser la culture du risque**, « *introduire des dispositifs incitatifs de nature à renforcer les politiques de prévention, par exemple en fixant un montant forfaitaire additionnel ou en augmentant les franchises dans les zones à très fort risque* »¹.

Cet article prévoit que la prime ou cotisation additionnelle sera calculée « *selon des modalités fixées par décret* », afin de rendre possible la modulation des primes et cotisations additionnelles.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a pu mesurer, depuis le dépôt des propositions de loi n^{os} 172 et 173, que cette disposition suscitait une certaine incompréhension. Il a notamment été relevé, au cours de ses auditions, que la modulation jouerait sur des sommes très faibles, ce qui serait en réalité peu incitatif. En outre, une réforme d'ampleur du régime d'assurance relatif aux catastrophes naturelles est actuellement en cours.

C'est pourquoi votre commission a adopté, dans l'attente de la réforme relative au régime de garantie catastrophes naturelles, un **amendement** de suppression.

Votre commission a supprimé cet article.

CHAPITRE VI

De l'aménagement et du développement des zones littorales

Le chapitre VI comporte quatre articles relatifs à l'aménagement et au développement des zones littorales. L'article 19 crée un schéma d'aménagement des zones littorales à risques, les articles 20 et 21 portent sur le droit de délaissement et le droit de préemption et l'article 22 sur le Conseil national de la mer et des littoraux.

¹ *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ; rapport d'information en deux tomes de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647 (2009-2010) p. 188 à 191.*

Article 19

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

**Élaboration d'un schéma d'aménagement
des zones littorales à risque**

Commentaire : cet article crée un schéma d'aménagement des zones littorales à risque.

I. Le dispositif des propositions de loi

L'article 19 précise que, dans les communes littorales, lorsqu'un risque prévisible de submersion marine menace des vies humaines, la commune élabore un schéma d'aménagement, qui a pour objet de délimiter :

– les zones exposées à un risque **grave** de submersion marine où, en raison des caractéristiques et de l'intensité dudit risque, **aucune construction ni aucun ouvrage ne peut être implanté**, et où les constructions et ouvrages existants sont soumis soit à la procédure **d'expropriation** définie aux articles L. 561-1 et suivant du code de l'environnement, soit au droit de **délaissement** défini au 1° *bis* de l'article L. 562-1 du même code ;

– les zones exposées à un risque **sérieux** de submersion marine ; le schéma détermine alors les **conditions** dans lesquelles des constructions, ouvrages, aménagements et exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles peuvent y être réalisés, utilisés ou exploités. **Aucune habitation ne peut être réalisée dans ces zones ;**

– les zones exposées à un risque **modéré** de submersion marine ; le schéma détermine alors les conditions dans lesquelles des habitations peuvent y être réalisées ou occupées.

Le dernier alinéa précise que, lorsque plusieurs communes sont exposées à un risque prévisible de submersion marine et sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU, le schéma d'aménagement est élaboré sous la responsabilité de ce dernier.

II. La position de votre commission

Les articles 4 et 5 tels qu'amendés par la commission permettent d'intégrer pleinement la prise en compte des risques naturels dans les PLU. Il n'apparaît pas opportun de créer, en plus, un schéma d'aménagement des zones littorales à risque.

En revanche, le développement de la réflexion intercommunale sur ces sujets, prévu au demeurant dans le cadre du PSR, apparaît indispensable. Le rapport de la mission interministérielle a ainsi souligné « *l'insuffisance notoire, voire l'absence totale de prise en compte* » des risques naturels dans les SCOT. Il a également relevé que : « *documents dans lesquels sont appelés à converger les diverses politiques publiques d'aménagement de l'espace, les SCOT doivent comporter une dimension prospective d'anticipation des évolutions futures telles que l'érosion côtière et les risques de submersion marine face au changement climatique* »¹.

C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement** de réécriture globale de l'article 19, afin d'intégrer la prévention des risques littoraux dans les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), qui constituent des chapitres spécifiques au sein des SCOT littoraux. Cet amendement modifie en conséquence l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983² : les SMVM devront ainsi préciser les mesures de prévention des risques littoraux et pourront édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la prévention des risques littoraux.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 20

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

Instauration d'un droit de délaissement dans les secteurs présentant un danger grave

Commentaire : cet article permet aux communes d'instaurer un droit de délaissement dans les secteurs présentant un danger grave pour la vie humaine en raison de risques importants de catastrophe naturelle.

I. Le droit en vigueur

La procédure de délaissement définie aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme permet à un propriétaire de mettre la commune en demeure d'acquérir son bien. La collectivité dispose alors d'un délai d'un an pour se prononcer.

En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard dans les deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande. A

¹ *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action, mai 2010, p.78.*

² *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.*

défaut, le juge de l'expropriation, saisi soit par le propriétaire, soit par la collectivité, prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble. Ce prix, y compris l'indemnité de réemploi, est fixé et payé comme en matière d'expropriation, sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement.

On relèvera donc que, dans ces périmètres, la commune est obligée d'acquérir le bien dès lors que le propriétaire l'a mise en demeure d'acquérir.

II. Le dispositif des propositions de loi

Cet article insère un alinéa à l'article L. 562-1, qui porte sur le contenu des PPRN. Il permet de délimiter, à l'intérieur des zones exposées aux risques, des **secteurs** où, en raison de l'existence de risques importants de catastrophe naturelle présentant un danger grave pour la vie humaine, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme **peuvent instaurer un droit de délaissement** des bâtiments ou parties de bâtiments, qui s'exerce dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. La commune ou son groupement peut, par convention passée avec un établissement public, lui confier le soin de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement.

III. La position de votre commission

Votre commission s'interroge sur la portée pratique de cet article. En effet, ce dispositif existe certes pour les PPRT, mais il s'accompagne d'une procédure de financement « tripartite » des biens soumis au droit de délaissement. Ainsi l'article L. 515-19 du code de l'environnement prévoit que l'État, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements assurent le financement des mesures prises en application du droit de délaissement. A cet effet, ils concluent une convention fixant leurs contributions respectives. Il est précisé qu'avant la conclusion de cette convention, le droit de délaissement ne peut être instauré que si la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate.

L'instauration par les communes du droit de délaissement, telle qu'elle est prévue par l'article 20, les exposerait à supporter seules le coût des mesures d'acquisition. S'agissant de petites communes, et nonobstant l'intervention d'établissements publics fonciers, le coût pourrait s'avérer trop important.

Par ailleurs, la loi portant engagement national pour l'environnement a prévu que le « fonds Barnier » pouvait financer l'acquisition amiable des biens exposés à un risque de submersion marine menaçant gravement des vies humaines, alors qu'étaient seuls visés, auparavant, les biens exposés à un risque de crues torrentielles ou à montée rapide.

En conséquence, votre commission estime très peu probable que des communes souhaitent instituer de telles zones où s'exercerait un droit de délaissement. Pour ces raisons, elle a adopté un **amendement** de suppression de cet article.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 21

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

Utilisation du droit de préemption pour réduire l'exposition des populations aux risques naturels

Commentaire : cet article vise à étendre l'objet des différents droits de préemption à la prévention des risques naturels majeurs.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 142-1 du code de l'urbanisme prévoit que le département peut élaborer une politique de protection des espaces naturels sensibles. L'article L. 142-3 fixe le régime applicable au droit de préemption du département dans les espaces naturels sensibles.

L'article L. 211-1 précise le champ d'application du droit de préemption urbain exercé par les communes ou leurs groupements compétents en matière de PLU.

II. Le dispositif des propositions de loi

Le 1^o de cet article complète les objectifs de la politique du département en matière d'espaces naturels sensibles en précisant qu'elle doit préserver « *ou créer* » des champs naturels d'expansion des crues fluviales « *ou des submersions marines* ».

Le 2^o assouplit la possibilité, pour le département, de préempter un terrain sur lequel est implanté une construction. Dans le droit actuel, la préemption est soumise à deux conditions cumulatives : une dimension suffisante du terrain pour justifier son ouverture au public et le fait qu'il soit, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Aux termes du 2^o, ces conditions ne seront plus cumulatives.

Le 3° modifie les dispositions relatives à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains : le programme d'action élaboré par le département devra préciser les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser la prévention des risques naturels majeurs, et notamment des risques de submersion marine.

Le 4° permet l'instauration par les communes d'un droit de préemption urbain dans les « zones de danger » et les « zones de précaution » au sens du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit globalement à cet article et a adopté deux **amendements** rédactionnels présentés à M. Dominique de Legge et deux **amendements** rédactionnels présentés par votre rapporteur.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 22

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

Élargissement des compétences du Conseil national de la mer et des littoraux à la prévention des risques d'inondation

Commentaire : cet article inclut explicitement dans les compétences du Conseil national de la mer et des littoraux la prévention des risques d'inondation.

I. Le droit en vigueur

Créé par la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux¹, le Conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a été institué par le décret du 18 novembre 2005 qui a précisé sa composition et son fonctionnement.

Rebaptisé « Conseil national de la mer et des littoraux » depuis la loi du 12 juillet 2010 précitée, il a une compétence consultative et de proposition. Le décret modifiant sa composition et ses missions à la suite des conclusions du « Grenelle de la mer » devrait paraître très prochainement.

¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

II. Le dispositif des propositions de loi

L'article 22 élargit la compétence du conseil à la prévention des risques d'inondation par submersion, la protection des espaces fragiles et l'aménagement du territoire. Il précise qu'il apporte son soutien aux collectivités territoriales dans l'aménagement de leurs zones littorales à risque.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit à cet article et a adopté un **amendement** remplaçant la notion « d'inondation par submersion » par celle, plus large, de « prévention des risques littoraux ». Elle a également adopté un **amendement** rédactionnel présenté par M. Dominique de Legge.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

A l'issue de sa réunion du 26 avril 2011, et sur le fondement des recommandations formulées par votre rapporteur, votre commission a adopté à l'unanimité la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux, le groupe communiste s'abstenant.

*

*

*

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Mercredi 23 mars 2011

– *France nature environnement* : **M. Raymond Léost**, pilote du réseau juridique ;

– *Vendée nature environnement* : **M. Yves Le Quellec**, président ;

– *Conseil national des littoraux et de la mer* : **Mme Catherine Larrieu**, chef de la délégation au développement durable ;

– *Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)* : **M. Joël L'Her**, directeur du département environnement, littoral et cours d'eau, et **Mme Anne Souquière**, chef de la division aménagement et risques ;

– *Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)* : **MM. Bruno Frachon**, directeur général et **Jean-Claude Le Gac**, ingénieur en chef Armement ;

– *Fédération française des Télécoms* : **M. Jean-Marie Danjou**, directeur général adjoint délégué en charge du collège mobile, **Mme Marie-Georges Boulay**, directeur réglementation et concurrence (SFR) et **M. Pierre-Dominique Lansard**, directeur missions infrastructures vitales (Orange).

Jeudi 24 mars 2011

– *Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA)* : **MM. Gérard Andreck**, président, **Jean-Luc de Boissieu**, secrétaire général, et **Mme Catherine Traca**, secrétaire général adjoint ;

– *Association française pour la prévention des catastrophes naturelles* : **MM. Christian Kert**, président et député des Bouches-du-Rhône, et **Paul-Henri Bourrelier**, président du conseil scientifique ;

– *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)* : **MM. Stéphane Penet**, directeur des assurances de biens et de responsabilité et **Frédéric Gudin du Pavillon**, directeur assurances entreprises agricoles et construction.

Mercredi 6 avril 2011

– *Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement* : **M. Emmanuel Moreau**, conseiller technique auprès de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, **M. Laurent Michel**, directeur général de la prévention des risques, et **Mme Anne-Marie Levraut**, chef du service des risques naturels ;

– *Haut comité français pour la défense civile* : **MM. Paul Girod**, président et ancien sénateur, et **Christian Sommade**, délégué général ;

– *Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales* : **MM. Alain Perret**, préfet, directeur de la sécurité civile, et **Eric Jalon**, directeur général des collectivités territoriales ;

– *Météo France* : **M. François Jacq**, président-directeur général.

Jeudi 7 avril 2011

– *Centre européen de prévention des risques d'inondation* : **M. Nicolas-Gérard Camphuis**, directeur, et **Mme Stéphanie Bidault**, directrice adjointe.

Mercredi 13 avril 2011

– *Sous-direction des assurances à la Direction générale du Trésor* : **Mme Maya Atig**, administratrice civile ;

– *Assemblée des départements de France (ADF)* : **MM. Jean-Christophe Moraud**, directeur du service et **Benjamin Eloire**, conseiller technique.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
	<p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER</p> <p style="text-align: center;">De l'approche globale du risque de submersion marine</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER</p> <p style="text-align: center;">De l'approche globale du risque de submersion marine</p>
<p style="text-align: center;">Code de l'environnement</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>
<p>Art. L. 562-1. – I. – L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.</p> <p>.....</p>	<p>I.— L'article L. 562-1 du code de l'environnement est ainsi modifié :</p> <p>1° Au I, après le mot : « inondations, », sont insérés les mots : « provenant de crues comme de submersions marines » ;</p> <p>2° Le début du VI est ainsi rédigé :</p>	<p>L'article L. 562-1 du code de l'environnement est ainsi modifié :</p> <p>1° Au I, après le mot : « inondations, », sont insérés les mots : <u>« les risques littoraux. »</u> ;</p> <p>2° Après le VI, il est inséré un <u>paragraphe VI bis</u> ainsi rédigé :</p>
<p>VI. — Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L. 566-7.</p> <p>.....</p>	<p>« Les plans de prévention des risques d'inondation sont élaborés de façon spécifique pour les risques de crue d'une part, et pour les risques de submersion marine d'autre part. Ils sont compatibles (le reste sans changement) ».</p>	<p><u>« VI bis. – Les plans de prévention des risques d'inondation des communes littorales traitent simultanément mais de façon spécifique les risques de crues et les risques littoraux, dont les submersions marines. »</u> ;</p>
	<p>H. — L'article L. 562-8 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Dans les zones soumises à un risque d'inondation, les plans de prévention des risques d'inondation et de submersions marines définis à l'article L. 562-1 sont élaborés en tenant compte de l'existence et de l'état des ouvrages définis à l'alinéa précédent. »</p>	

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>VII. — Des décrets en Conseil d'Etat définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.</p> <p>.....</p> <p>Art. L. 564-1. – L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'Etat.</p> <p>Art. L. 564-2. – I. – Un schéma directeur de prévision des crues est arrêté pour chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin en vue d'assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les collectivités territoriales ou leurs groupements afin de surveiller les crues de certains cours d'eau ou zones estuariennes, avec les dispositifs de l'Etat et de ses établissements publics.</p>	<p>Article 2</p> <p>Le chapitre IV du titre VI du livre V du code de l'environnement est ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre IV</p> <p>« Prévision des crues et des submersions marines »</p> <p>« Art. L. 564-1. – L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues et sur les submersions marines est assurée par l'Etat. »</p> <p>« Art. L. 564-2. – I. – Un schéma directeur de prévision des crues est arrêté pour chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin en vue d'assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les collectivités territoriales ou leurs groupements afin de surveiller les crues de certains cours d'eau ou zones estuariennes, avec les dispositifs de l'Etat et de ses établissements publics. »</p>	<p><u>3° Dans le premier alinéa du VII, après les mots : « et des risques », sont insérés les mots : « et de prise en compte des ouvrages visés à l'article L. 562-8-1, ».</u></p> <p>Article 2</p> <p>Le chapitre IV du titre VI du livre V du même code est ainsi <u>modifié</u> :</p> <p><u>1° L'intitulé du chapitre est complété par les mots : « et des submersions marines » ;</u></p> <p><u>2° À l'article L. 564-1, après les mots : « sur les crues » sont insérés les mots : « et les submersions marines » ;</u></p> <p><u>3° Au I de l'article L. 564-2, après les mots : « Un schéma directeur de prévision des crues » sont insérés les mots : « et des submersions marines » et après les mots : « ou zones estuariennes » sont insérés les mots : « ainsi que les effets de surcotes marines et de vague et les risques de submersion des territoires concernés » ;</u></p>

Textes en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte de la Commission

~~« Un schéma directeur de prévision des submersions marines est arrêté pour chaque zone littorale homogène par le Préfet de département en vue d'assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les collectivités territoriales ou leurs groupements afin de surveiller les effets de vague ainsi que leurs conséquences sur le trait de côte, avec les dispositifs de l'État et de ses établissements publics.~~

~~« II. Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent accéder gratuitement, pour les besoins du fonctionnement de leurs systèmes de surveillance, aux données recueillies et aux prévisions élaborées grâce aux dispositifs de surveillance mis en place par l'État, ses établissements publics et les exploitants d'ouvrages hydrauliques.~~

~~« III. Les informations recueillies et les prévisions élaborées grâce aux dispositifs de surveillance mis en place par les collectivités territoriales ou leurs groupements sont transmises aux autorités détentrices d'un pouvoir de police. Les responsables des équipements ou exploitations susceptibles d'être intéressés par ces informations peuvent y accéder gratuitement.~~

~~« Art. L. 564 3. —~~

~~I. L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues et les submersions marines par l'État, ses établissements publics et, le cas échéant, les collectivités territoriales ou leurs groupements fait l'objet de règlements arrêtés par le préfet.~~

~~« II. Un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre du présent chapitre. »~~

Art. L. 564-3. —

I. — L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues par l'État, ses établissements publics et, le cas échéant, les collectivités territoriales ou leurs groupements fait l'objet de règlements arrêtés par le préfet.

4° Au I de l'article L. 564-3, après les mots : « sur les crues » sont insérés les mots : « et les submersions marines ».

Textes en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte de la Commission

Article 3

Article 3

Le chapitre VI du titre VI du livre V du code de l'environnement est ainsi modifié :

Le chapitre VI du titre VI du livre V du même code est ainsi modifié :

~~1° L'article L. 566-3 est ainsi modifié :~~

~~a) À la première phrase, après les mots : « du I de l'article L. 212-1 » sont insérés les mots : « ainsi que pour chaque zone littorale homogène délimitée en application du I de l'article L. 564-2, » ;~~

~~b) À la deuxième phrase, les mots : « chaque bassin ou groupement de bassins, » sont remplacés par les mots : « chaque bassin, groupement de bassins ou zone littorale homogène, » ;~~

~~2° Au II de l'article L. 566-5, les mots : « bassin ou groupement de bassins, » sont remplacés par les mots : « bassin, groupement de bassins ou zone littorale homogène, » ;~~

~~3° L'article L. 566-7 est ainsi modifié :~~

~~a) À la première phrase du premier alinéa, les mots : « chaque bassin ou groupement de bassins, » sont remplacés par les mots : « chaque bassin, groupement de bassins ou zone littorale homogène, » ;~~

~~b) À la deuxième phrase du même alinéa, les mots : « bassin ou groupement de bassins, » sont remplacés par les mots : « bassin, groupement de bassins ou zone littorale homogène, » ;~~

1° L'article L. 566-7 est ainsi modifié :

Art. L. 566-7. – L'autorité administrative arrête, avant le 22 décembre 2015, à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins, un plan de gestion des risques d'inondation pour les territoires définis à l'article L. 566-5. Ce plan fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et les objectifs appropriés aux territoires mentionnés au même article L. 566-5. Ces objectifs doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale mentionnée à l'article L. 566-4.

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>Pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation, des mesures sont identifiées à l'échelon du bassin ou groupement de bassins. Ces mesures sont intégrées au plan de gestion des risques d'inondation. Elles comprennent :</p> <p>.....</p>		
<p>2° Les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues prévu à l'article L. 564-2 ;</p>	<p>e) Au 2°, le mot : « prévu » est remplacé par les mots : « et le schéma directeur des submersions marines prévus » ;</p>	<p>a) <u>Au 2°, après les mots : « de prévision des crues » sont insérés les mots : « et des submersions marines » ;</u></p>
<p>3° Les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée ;</p> <p>.....</p>		<p>b) <u>Au 3°, après les mots : « face aux risques d'inondation » sont insérés les mots : « et d'érosion » ;</u></p>
<p>Le plan de gestion des risques d'inondation comporte une synthèse de ces stratégies locales et des mesures mentionnées à l'article L. 566-8.</p>	<p>d) Après le huitième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>c) <u>Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p>
	<p>« Il recense également l'ensemble des ouvrages de protection contre la mer existant à l'échelon auquel il s'applique et précise leur degré de vétusté.</p> <p>« Enfin, il retrace l'organisation de la chaîne d'alerte et d'intervention en cas d'occurrence d'un risque d'inondation. » ;</p> <p>.....</p>	<p><u>« Il recense les ouvrages définis à l'article L. 562-8-1 et décrit leur état » ;</u></p>

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>Le plan de gestion des risques d'inondation est mis à jour tous les six ans.</p> <p>.....</p> <p>Art. L. 566-8. – Des stratégies locales sont élaborées conjointement par les parties intéressées pour les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, en conformité avec la stratégie nationale et en vue de concourir à sa réalisation ; elles conduisent à l'identification de mesures pour ces derniers.</p> <p>Code de l'urbanisme</p>	<p>e) L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il évalue chaque année l'ensemble des mesures de gestion du risque d'inondation prévues sur le littoral auquel il s'applique. Si, à l'issue de cette évaluation, l'autorité administrative en charge du plan de gestion identifie des carences dans la gestion du risque d'inondation, elle peut imposer toutes modifications des documents et mesures intégrés dans le plan de gestion. »</p> <p>CHAPITRE II</p> <p>De l'adaptation du droit des sols au risque de submersion marine</p> <p>Article 4</p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p>	<p>d) L'avant-dernier alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« L'autorité administrative publie tous les trois ans une évaluation globale du fonctionnement des ouvrages définis à l'article L. 562-8-1. Cette évaluation mentionne les actions engagées pour en améliorer les performances et les résultats obtenus. » :</p> <p><u>2° L'article L. 566-8 est complété par une phrase ainsi rédigée :</u></p> <p><u>« Pour les submersions marines, ces stratégies sont organisées à l'échelle de la zone littorale homogène du point de vue hydro-sédimentaire et peuvent traiter de l'érosion. »</u></p> <p>CHAPITRE II</p> <p>De l'adaptation du droit des sols au risque de submersion marine</p> <p>Article 4</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Art. L. 110. - Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

.....

Art. L. 121-1. - Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

.....

Texte des propositions de loi

—

~~1° Après le premier alinéa de l'article L. 121-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :~~

« 1A° La protection des vies humaines face aux risques naturels majeurs ; » ;

Texte de la Commission

—

1° Dans la troisième phrase de l'article L. 110, après les mots : « d'économiser les ressources fossiles. » sont insérés les mots : « de prévenir les risques naturels et technologiques. » :

2° L'article L. 121-1 est ainsi modifié :

a) Après le premier alinéa, il est inséré un 1° A ainsi rédigé :

« 1° A La protection des vies humaines face aux risques naturels et technologiques et la prévention de ces risques ; »

Textes en vigueur

3° 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.

Code de l'environnement

Art. L. 515-23. - Le plan de prévention des risques technologiques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est porté à la connaissance des maires des communes situées dans le périmètre du plan en application de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme. Il est annexé aux plans locaux d'urbanisme, conformément à l'article L. 126-1 du même code.

Texte des propositions de loi

~~2° Le dernier alinéa de l'article L. 123-1 est complété par les mots : « ou pour permettre la réalisation d'un projet concourant à la prévention des risques naturels ».~~

Article 5

~~I. — Le premier alinéa de l'article L. 562-4 du code de l'environnement est ainsi rédigé :~~

Texte de la Commission

b) Au septième alinéa, les mots : « des risques naturels prévisibles, des risques technologiques. » sont supprimés.

Article 5

I. — Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° La dernière phrase de l'article L. 515-23 est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions du plan de prévention des risques technologiques dans un délai d'un an à compter de l'approbation de ce dernier. » :

2° La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 562-4 est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>Art. L. 562-4. – Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.</p> <p>.....</p>	<p>« Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'urbanisme. Le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu est rendu compatible avec ledit plan dans les conditions prévues à l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme. »</p>	<p><u>« Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions du plan de prévention des risques naturels prévisibles dans un délai d'un an à compter de l'approbation de ce dernier. »</u></p>
<p>Code de l'urbanisme</p>	<p>II. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p>	<p>II. – Alinéa sans modification</p> <p>1° <u>Après l'article L. 123-1-10, il est inséré un article L. 123-1-10-1 ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Art. L. 123-1-10-1. – Dans un délai d'un an à compter de l'approbation du plan de prévention des risques naturels prévisibles visé à l'article L. 562-1 du code de l'environnement ou du plan de prévention des risques technologiques visé à l'article L. 515-15 du même code, le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions des plans susvisés. À défaut, le représentant de l'État dans le département procède à la modification ou à la révision. » :</u></p>
<p>Art. L. 123-12. – 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.</p> <p>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 :</p> <p>.....</p>		<p>2° <u>L'article L. 123-12 est ainsi modifié :</u></p>

Textes en vigueur

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 ;

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 ;

Art. L. 123-13. –

Toutefois, lorsque la modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols, elle peut, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, être effectuée selon une procédure simplifiée. La modification simplifiée est adoptée par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent par délibération motivée, après que le projet de modification et l'exposé de ses motifs ont été portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

Texte des propositions de loi

1° Au d) de l'article L. 123-12, après les mots : « directive territoriale d'aménagement », sont insérés les mots : « d'un plan de prévention des risques naturels tel que défini par l'article L. 562-1 du code de l'environnement » ;

Texte de la Commission

a) Au b, après les mots : « projets d'intérêt général » sont insérés les mots : « ou aux prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou d'un plan de prévention des risques technologiques. » ;

b) Au d, après les mots : « du 12 juillet 2010 précitée, » sont insérés les mots : « d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou d'un plan de prévention des risques technologiques. » ;

3° Après la première phrase du septième alinéa de l'article L. 123-13, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Cette procédure est également applicable lorsque la modification a uniquement pour objet la suppression des dispositions contraires au plan de prévention des risques naturels ou au plan de prévention des risques technologiques. » ;

Textes en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte de la Commission

~~2° Au premier alinéa de l'article L. 123-14, après les mots : « les directives territoriales d'aménagement », sont insérés les mots : « , les plans de prévention des risques naturels définis par l'article L. 562-1 du code de l'environnement ».~~

4° Après l'article L. 124-2, il est inséré un article L. 124-2-1 ainsi rédigé :

« Art L. 124-2-1. – Dans un délai d'un an à compter de l'approbation du plan de prévention des risques naturels prévisibles visé à l'article L. 562-1 du code de l'environnement ou du plan de prévention des risques technologiques visé à l'article L. 515-15 du même code, la carte communale est modifiée pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions du plan susvisé. A défaut, le représentant de l'État dans le département procède à la modification ou à la révision. »

III. – Dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques technologiques approuvé avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai d'un an mentionné aux paragraphes I et II court à compter de cette entrée en vigueur.

Article 5 bis (nouveau)

Après l'article L. 122-1-13 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 122-1-13-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-1-13-1. – Dans un délai d'un an à compter de l'approbation du plan de prévention des risques naturels prévisibles visé à l'article L. 562-1 du code de l'environnement ou du plan de prévention des risques technologiques visé à l'article L. 515-15 du même code, le schéma de cohérence territorial est modifié ou révisé pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions des plans susvisés. A défaut, le représentant de l'État dans le département procède à la modification ou à la révision. »

Textes en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte de la Commission

—

—

—

Article 6

Article 6

Art. L. 121-2. – Dans les conditions précisées par le présent titre, l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national.

Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel.

Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.

Art. L. 424-2. - Le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction.

Après le troisième alinéa de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, il communique ~~chaque année~~ aux communes ou à leurs groupements compétents ~~en matière d'urbanisme~~, un document récapitulant les informations détenues par l'Etat sur les caractéristiques, l'intensité et la probabilité de survenance des risques naturels ~~existants~~ sur le territoire concerné. »

Après le troisième alinéa de l'article L. 121-2 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, il communique tous les trois ans aux communes ou à leurs groupements compétents un document récapitulant les informations détenues par l'Etat sur les caractéristiques, l'intensité et la probabilité de survenance des risques naturels connus sur le territoire concerné. »

Article 6 bis (nouveau)

1° Après le premier alinéa de l'article L. 424-2 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Textes en vigueur —	Texte des propositions de loi —	Texte de la Commission —
<p>Un décret en Conseil d'Etat précise les cas dans lesquels un permis tacite ne peut être acquis.</p> <p>Code de l'environnement</p> <p>Art. L. 562-1. - I. - L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.</p> <p>II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>De la gestion des digues et de la défense contre la mer</p> <p>Article 7</p> <p>Le titre unique du livre I^{er} de la troisième partie de la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre IV</p> <p>« Transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer</p>	<p><u>« Aucun permis tacite ne peut être accordé lorsque le projet est situé dans une zone délimitée en application du 5° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. » :</u></p> <p><u>2° Après le sixième alinéa de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« 5° De délimiter les zones dans lesquelles aucun permis ne peut être tacitement accordé au titre du code de l'urbanisme. Cette délimitation peut être effectuée selon la procédure prévue au II de l'article L. 562-4-1; ».</u></p> <p>CHAPITRE III</p> <p>De la gestion des digues et de la défense contre la mer</p> <p>Article 7</p> <p>Le titre unique du livre I^{er} de la troisième partie du code général de la propriété des personnes publiques est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte de la Commission

« Art. L. 3114-1. – Les transferts de propriété d'ouvrages de défense contre la mer au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales de la part de l'État ou d'une autre personne publique peuvent être opérés à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement. Ils le sont à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.

« La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales bénéficiaire du transfert succède dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire des ouvrages avant la date du transfert.

« Pour l'application du présent article, le représentant de l'État dans le département communique aux collectivités territoriales ou groupements intéressés qui en font la demande toutes les informations dont il dispose sur les ouvrages de défense contre la mer susceptibles de leur être transférés dans un délai de six mois. Il assortit ces informations d'un diagnostic portant sur la nature et l'état des ouvrages ainsi que sur les coûts annuels de leur gestion et de leur entretien.

« Art. L. 3114-2. – Une expérimentation peut être engagée pour une durée maximale de six ans pendant laquelle la collectivité ou le groupement de collectivités est compétent pour entretenir et gérer les ouvrages de défense contre la mer dont la propriété ne lui est pas transférée.

« Art. L. 3114-1. – Les transferts de propriété d'ouvrages de défense contre la mer au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales de la part d'une personne publique peuvent être opérés à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement en cas de carence d'entretien de ces ouvrages. Ils le sont à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

« Art. L. 3114-2. – **Alinéa sans modification**

« Une convention signée entre la personne publique propriétaire et la collectivité ou le groupement de collectivités ayant opté pour l'expérimentation, définit les conditions et la durée de l'expérimentation.

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
	<p>« Le transfert de propriété deviendra effectif à l'issue de cette période, sauf si la collectivité ou le groupement de collectivités a renoncé au transfert au moins six mois avant la clôture de l'expérimentation. Le transfert s'opère dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.</p> <p>« L'État et la collectivité ou le groupement de collectivités ayant opté pour l'expérimentation signent une convention définissant les conditions et la durée de l'expérimentation.</p> <p>« Art. L. 3114-3. – Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux ouvrages de défense contre la mer situés à l'intérieur des limites administratives d'un port maritime. »</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Après l'article L. 211-14 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 211-15 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 211-15. – Le Gouvernement présente au Parlement, tous les six ans, un rapport d'évaluation de la qualité des ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer et rend publiques ses priorités d'investissement. »</p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>L'article L. 213-21 du code de l'environnement est ainsi modifié :</p>	<p>« Le transfert de propriété <u>peut être opéré</u> à l'issue de cette période, sauf si la collectivité ou le groupement de collectivités a renoncé au transfert au moins six mois avant la clôture de l'expérimentation.</p> <p><u>« Art. L. 3114-2-1. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions du transfert de propriété d'ouvrages de défense contre la mer.</u></p> <p>« Art. L. 3114-3. – Le présent chapitre n'est pas applicable aux ouvrages de défense contre la mer situés à l'intérieur des limites administratives d'un port maritime. »</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p><u>Après le quatrième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Un plan d'action relatif aux ouvrages de protection contre les crues et les submersions marines est élaboré tous les six ans par le Gouvernement à compter de 2016 ».</u></p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>Alinéa sans modification</p>
Code de l'environnement		

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>Art L. 213-21. – Il est institué un comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques. Sur demande du ministre intéressé, ce comité donne son avis sur toute question relative à la sécurité des barrages et des ouvrages hydrauliques. Les dépenses entraînées par le fonctionnement de ce comité pour l'examen d'un projet ou d'un ouvrage particulier sont à la charge du maître de l'ouvrage concerné.</p>	<p>1° À la première phrase, après les mots : « des barrages », sont insérés les mots : « , des digues » ;</p> <p>2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Ce comité élabore et rend publiques les prescriptions nécessaires à la construction et l'entretien des digues fluviales et maritimes. »</p> <p>Article 10</p>	<p>1° Sans modification</p> <p>2° <u>Après la première phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</u></p> <p><u>« Il donne également son avis sur les prescriptions techniques relatives à la sécurité et à la sûreté en matière de construction, d'exploitation et de surveillance des ouvrages hydrauliques ».</u></p> <p>Article 10</p>
<p>Code de l'urbanisme</p> <p>Art. L. 331-15. - Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.</p> <p>.....</p>	<p>Le II de l'article 1585 E du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il peut être porté à 20 % par délibération du conseil municipal dans les communes disposant d'un plan de prévention des risques naturels majeurs approuvé. »</p>	<p><u>Au premier alinéa de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme, après les mots : « délibération motivée, » sont insérés les mots : « du fait de la nécessité de créer ou de réhabiliter les ouvrages visés à l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement ou ».</u></p>

Textes en vigueur —	Texte des propositions de loi —	Texte de la Commission —
	CHAPITRE IV	CHAPITRE IV
Code général des collectivités territoriales	Des systèmes d’alerte, de la préparation de la population au risque et de l’organisation des secours	Des systèmes d’alerte, de la préparation de la population au risque et de l’organisation des secours
Code général des collectivités territoriales	Article 11	Article 11
<p>Art. L. 1424-7. – Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci.</p>	<p>Après le troisième alinéa de l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	Supprimé
<p>Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours.</p>		
<p>Après avis du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.</p>		
	<p>« Le schéma consacré à la prévention des risques d'inondation intègre un volet spécifiquement consacré au risque de submersion marine. »</p>	

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile</p>	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
<p>Art. 13. – Le plan communal de sauvegarde 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, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.</p>	<p>L'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile est ainsi modifié :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.</p>	<p>1° Au deuxième alinéa, avant le mot : « approuvé », sont insérés les mots : « prescrit ou » ;</p>	<p>1° Sans modification</p>
	<p>2° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>2° Alinéa sans modification</p>
	<p>« H conditionne l'octroi des subventions publiques en faveur des actions locales de prévention des risques, y compris de submersion marine.</p>	<p>« <u>L'existence d'un plan communal de sauvegarde</u> conditionne l'octroi des subventions publiques en faveur des actions locales de prévention des risques.</p>
	<p>« Il prévoit tous les trois ans, dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé, prescrit ou compris dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention, un exercice de simulation d'une catastrophe naturelle. Sur la base de cette expérience, la commune, en collaboration avec les services compétents de l'État, adapte son contenu. » ;</p>	<p>« Il prévoit tous les trois ans, dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles <u>prescrit, approuvé</u> ou compris dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention, un exercice de simulation d'une catastrophe naturelle. Sur la base de cette expérience, la commune, en collaboration avec <u>le représentant de l'État dans le département,</u> adapte son contenu. » ;</p>

Textes en vigueur

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en oeuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration.

Code des postes et communications électroniques

Art. L. 33-1. – I. –

L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont soumis au respect de règles portant sur :

Texte des propositions de loi

3° Au troisième alinéa, après le mot : « commune », sont insérés les mots : « , avec l'appui technique ~~et un agent des services du conseil général spécialement désigné par ce dernier à cet effet,~~ » ;

4° À l'avant-dernier alinéa, le mot : « relève » est remplacé par les mots : « , ainsi que sa diffusion régulière auprès des populations concernées, relèvent ».

Article 13

~~Le chapitre III du titre VI du livre V du code de l'environnement est complété par un article ainsi rédigé :~~

~~« Art. L. 563-7. – Il est institué une journée nationale de la prévention des risques naturels. »~~

Article 14

Le f) du I de l'article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques est ainsi modifié :

Texte de la Commission

3° Au troisième alinéa, après le mot : « commune », sont insérés les mots : « , avec l'appui technique de l'Etat, qui peut être délégué au conseil général ou à toute autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales avec son accord, » ;

4° Sans modification

Article 13

Au chapitre V du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, après l'article L. 125-2, il est inséré un article L. 125-2-1 A ainsi rédigé :

« Art. L. 125-2-1 A. – Il est institué une journée nationale de prévention des risques, dont les modalités de mise en oeuvre sont déterminées par décret. »

Article 14

Le f) du I de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p>f) L'acheminement gratuit des appels d'urgence. A ce titre, les opérateurs sont tenus d'assurer l'accès gratuit des services d'urgence à l'information relative à la localisation de l'équipement du terminal de l'utilisateur, dans la mesure où cette information est disponible ;</p>	<p>1° À la première phrase, après les mots : « l'acheminement gratuit », sont insérés les mots : « et prioritaire » ;</p> <p>2° À la seconde phrase, après le mot : « gratuit », sont insérés les mots : « et prioritaire ».</p>	<p>1° Sans modification</p> <p>2° À la seconde phrase, <u>le mot : « gratuit » est remplacé par les mots : « permanent, dans la limite des technologies disponibles, gratuit et prioritaire ».</u></p>
	<p>CHAPITRE V</p>	<p>CHAPITRE V</p>
	<p>Des régimes d'indemnisation</p>	<p>Des régimes d'indemnisation</p>
	<p>Article 15</p>	<p>Article 15</p>
	<p>Après l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une section ainsi rédigée :</p>	<p>Le chapitre V du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 7 ainsi rédigée :</p>
	<p>« Section 7</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« Compensation de pertes de bases</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« Art. L. 2335-17. – Il est institué à compter de 2011 un prélèvement sur les recettes de l'État permettant, suite à une catastrophe naturelle, de verser une compensation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui enregistrent d'une année sur l'autre une diminution des bases d'imposition à la taxe d'habitation, à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'éligibilité d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à cette compensation est décidée par décret en Conseil d'État. Cette compensation, partielle et temporaire, ne peut porter que sur ces trois taxes directes locales.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« Les collectivités territoriales déclarées éligibles à la compensation bénéficient, sur la ou les taxes compensées, d'une attribution égale :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p style="text-align: center;">Code de l'environnement</p> <p>Art. L. 561-3. – I. – Le fonds de prévention des risques naturels majeurs est chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article L. 561-1 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. En outre, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.</p> <p>.....</p> <p>II. –</p> <p>En outre, le fonds peut recevoir des avances de l'Etat.</p> <p>.....</p> <p>Art. L. 561-3. – II. –</p> <p>Le taux de ce prélèvement est fixé par l'autorité administrative dans la limite de 12 %.</p>	<p>« - la première année, à 90 % de la perte de produit enregistrée,</p> <p>« - la deuxième année, à 75 % de l'attribution reçue l'année précédente,</p> <p>« - la troisième année, à 50 % de l'attribution reçue la première année,</p> <p>« - la quatrième année, à 50 % de l'attribution reçue l'année précédente. »</p> <p style="text-align: center;">Article 16</p> <p>L'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement est complété par les mots : « , en particulier dans le cas de financement de dépenses exceptionnelles. »</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>À la fin de la première phrase du deuxième alinéa du II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, les mots : « par l'autorité administrative dans la limite de 12 % » sont remplacés par les mots : « à 14 % ».</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 16</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p style="text-align: center;">Code des assurances</p> <p>Art. L. 125-2. – Les entreprises d'assurance doivent insérer dans les contrats mentionnés à l'article L. 125-1 une clause étendant leur garantie aux dommages visés au troisième alinéa dudit article.</p> <p>La garantie ainsi instituée ne peut excepter aucun des biens mentionnés au contrat ni opérer d'autre abattement que ceux qui seront fixés dans les clauses types prévues à l'article L. 125-3.</p> <p>Elle est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat visé à l'article L. 125-1 et calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.</p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p style="text-align: center;">Après le mot : « calculée », la fin du troisième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances est ainsi rédigée :</p> <p style="text-align: center;">« selon des modalités définies par décret. »</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE VI</p> <p style="text-align: center;">De l'aménagement et du développement des zones littorales</p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p style="text-align: center;">Supprimé</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE VI</p> <p style="text-align: center;">De l'aménagement et du développement des zones littorales</p>
<p style="text-align: center;">Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État</p> <p>Art. 57. - Dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer. Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.</p>	<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p style="text-align: center;">Après l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 146-4-1 ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p style="text-align: center;"><u>L'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi modifié :</u></p>

Textes en vigueur

A cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin.

Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral.

Texte des propositions de loi

~~« Art. L. 146 4 1. — Lorsque, sur le territoire d'une commune visée à l'article L. 146 1, un risque prévisible de submersion marine menace des vies humaines, la commune concernée élabore un schéma d'aménagement des zones littorales à risque. En vue de cette élaboration, le maire peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État, qui lui fournissent une assistance juridique et technique.~~

~~« Le schéma d'aménagement des zones littorales à risque a pour objet, en tant que de besoin de délimiter :~~

~~« 1° Les zones exposées à un risque grave de submersion marine où, en raison des caractéristiques et de l'intensité dudit risque, aucune construction ni aucun ouvrage ne peut être implanté, et où les constructions et ouvrages existants sont soumis soit à la procédure d'expropriation définie aux articles L. 561 1 et suivants du code de l'environnement, soit au droit de délaissement défini au 1° bis de l'article L. 562 1 du même code ;~~

~~« 2° Les zones exposées à un risque sérieux de submersion marine ; le schéma détermine alors les conditions dans lesquelles des constructions, ouvrages, aménagements et exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles peuvent y être réalisés, utilisés ou exploités. Aucune habitation ne peut être réalisée dans ces zones ;~~

Texte de la Commission

1° La deuxième phrase du deuxième alinéa est complétée par les mots : « et de prévention des risques littoraux. » ;

2° La deuxième phrase du troisième alinéa est complétée par les mots : « et à la prévention des risques littoraux. »

Textes en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte de la Commission

~~« 3° Les zones exposées à un risque modéré de submersion marine ; le schéma détermine alors les conditions dans lesquelles des habitations peuvent y être réalisées ou occupées.~~

~~« Lorsque plusieurs communes sont exposées à un risque prévisible de submersion marine et qu'elles sont membres d'un même établissement public de coopération intercommunale doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, le schéma d'aménagement des zones littorales à risque est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale. »~~

Article 20

~~Après le troisième alinéa de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :~~

~~« 1° bis de délimiter, à l'intérieur des zones prévues au 1°, des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants de catastrophe naturelle présentant un danger grave pour la vie humaine, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme 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 montant du prix d'acquisition, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. La commune ou son groupement peut, par convention passée avec un établissement public, lui confier le soin de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement ; »~~

Article 21

~~Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :~~

Article 20

Supprimé

Article 21

Alinéa sans modification

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p align="center">Code de l'urbanisme</p>		
<p>Art. L. 142-1. – Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.</p>	<p>1° Le début du premier alinéa de l'article L. 142-1 est ainsi rédigé :</p> <p>« Afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, de préserver ou de créer des champs naturels d'expansion des crues fluviales ou des submersions marines et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110 (le reste sans changement) » ;</p>	<p>1° Alinéa sans modification</p> <p>« Afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, des champs naturels d'expansion des crues ou des submersions marines et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110 (le reste sans changement) » ;</p>
<p>Art. L. 142-3. –</p> <p>A 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 oeuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.</p>	<p>2° À la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 142-3, le mot : « et » est remplacé par le mot : « ou » ;</p>	<p>2° Sans modification</p>
<p>Art. L. 143-2. – Le département élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité en application de l'article L. 143-1. Lorsque ce périmètre inclut une partie du territoire d'un parc naturel régional, le programme d'action doit être compatible avec la charte du parc.</p>	<p>3° À la première phrase de l'article L. 143-2, après les mots : « destinés à favoriser », sont insérés les mots : « la prévention des risques naturels majeurs, et notamment des risques de submersion marine » ;</p>	<p>3° À la première phrase de l'article L. 143-2, après les mots : « destinés à favoriser », sont insérés les mots : « la prévention des risques naturels majeurs » ;</p>

Textes en vigueur

Art. L. 211-1. – Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan, dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique, dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques en application du I de l'article L. 515-16 du code de l'environnement, dans les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du même code, ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1 lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires.

.....

Texte des propositions de loi

4° Au premier alinéa de l'article L. 211-1, après les mots : « code de l'environnement », sont insérés les mots : « dans les « zones de danger » et les « zones de précaution » au sens du II de l'article L. 562-1 du même code, ».

Texte de la Commission

4° Au premier alinéa de l'article L. 211-1, après les mots : « code de l'environnement », sont insérés les mots : « dans les zones délimitées en application du 1° et du 2° du II de l'article L. 562-1 du même code ».

Textes en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte de la Commission
<p align="center">—</p> <p>Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral</p>	<p align="center">Article 22</p> <p>L'article 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral est ainsi modifié :</p>	<p align="center">Article 22</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. 43. – Il est créé un conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer et la gestion intégrée des zones côtières dénommé Conseil national de la mer et des littoraux. Il est présidé par le Premier ministre ou, en son absence, par le ministre chargé de la mer. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret. Sa composition tient compte de l'importance des espaces maritimes de l'outre-mer. Il comprend à parité, d'une part, des membres du Parlement et des représentants des collectivités territoriales des façades maritimes de métropole et d'outre-mer et, d'autre part, des représentants des établissements publics intéressés, des milieux socio-professionnels et de la société civile représentatifs des activités et des usages du littoral. Le secrétariat général du Conseil national de la mer et des littoraux est assuré par le délégué interministériel au développement durable, conjointement avec le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et le secrétaire général à la mer.</p>	<p>1° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il est compétent en matière de prévention des risques d'inondation par submersion, de protection des espaces fragiles et d'aménagement du territoire. » ;</p>	
<p>Le conseil national est consulté dans le cadre de la rédaction des décrets relatifs à la gestion du domaine public maritime.</p>		

Textes en vigueur

Le conseil a un rôle de proposition auprès du Gouvernement qui peut le saisir pour avis de tout sujet relatif aux littoraux. Il contribue par ses avis et propositions à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux. Il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge nécessaires pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la mer et des littoraux, dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières. Il est associé au suivi de la mise en oeuvre de la présente loi et des textes pris pour son application et des contrats initiés par l'Union européenne et intéressant le littoral. Il assure le suivi de la mise en oeuvre de la stratégie nationale de la mer et des littoraux.

Il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides de l'Etat. Il peut être consulté sur les projets définis en application des contrats passés entre l'Etat et les régions ainsi que sur tout projet législatif ou réglementaire intéressant le littoral.

Il participe aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral aux niveaux européen, national et interrégional.

Texte des propositions de loi

2° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

~~« Il apporte son soutien aux collectivités territoriales dans l'aménagement de leurs zones littorales à risque. »~~

Texte de la Commission

1° Dans la troisième phrase du troisième alinéa, après les mots : « qu'il juge nécessaires » sont insérés les mots : « pour la prévention des risques littoraux et » :

2° Alinéa sans modification

« Il peut être saisi par les collectivités territoriales et par leurs groupements compétents en matière d'urbanisme en vue de les assister dans l'aménagement de leurs zones littorales à risque. »