



INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES

Risques naturels et environnement industriel (DRA-013)

Rapport intermédiaire

Opération b : synthèse sur la réglementation
française en vigueur concernant la prévention des
risques naturels

I. VUIDART

*Unité Evaluation des Risques
Direction des Risques Accidentels*

Octobre 2001

Risques naturels et environnement industriel (DRA-013)

Rapport intermédiaire

Opération b : synthèse sur la réglementation française en vigueur concernant la prévention des risques naturels

Octobre 2001

PERSONNES AYANT PARTICIPE A L'ETUDE

Viviane Tellier – Ecole des Mines d'Alès

Ce document comporte 61 pages (hors couverture et annexes).

	Rédaction	Relecteur	Vérification	Approbation
NOM	I. VUIDART	F. OGER	P. CASSINI	D. GASTON
Qualité	Ingénieur de la Direction des Risques Accidentels	Responsable de l'Unité Base de Données Réglementaires	Responsable de l'Unité Evaluation des Risques	Directeur adjoint de la Direction des Risques Accidentels
Visa				

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION – OBJECTIFS ET CONTEXTE.....	5
2. POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS.....	6
2.1 CARTOGRAPHIE DES ALEAS NATURELS.....	6
2.2 L'INFORMATION PREVENTIVE.....	7
2.2.1 <i>Champ d'application</i>	7
2.2.2 <i>Contenu de l'information</i>	8
2.2.3 <i>Diffusion de l'information</i>	9
2.3 MAÎTRISE DE L'URBANISATION.....	11
2.3.1 <i>Les documents d'urbanisme</i>	11
2.3.2 <i>L'article L.562-4 du Code de l'environnement</i>	15
2.3.3 <i>Autorisation d'occupation des sols</i>	15
2.3.4 <i>Expropriation des biens</i>	18
2.4 ORGANISATION DES SECOURS.....	21
2.5 L'INDEMNISATION ET LA RECONSTRUCTION.....	22
2.5.1 <i>Principes généraux</i>	22
2.5.2 <i>Conditions d'application</i>	23
2.5.3 <i>Champ d'application</i>	23
2.5.4 <i>La procédure de constatation de l'état de catastrophe naturelle</i>	24
2.5.5 <i>Le règlement des sinistres</i>	26
2.5.6 <i>Caisse centrale de réassurance (CCR) et garantie de l'état</i>	26
3. LE PLAN DE PREVENTION DES RISQUES (P.P.R.)	29
3.1 CHAMP D'APPLICATION	29
3.2 OBJET	29
3.2.1 <i>Mesures de prévention, de protection et de sauvegarde</i>	29
3.2.2 <i>Interdictions et prescriptions</i>	30
3.3 ELABORATION	31
3.3.1 <i>Prescription du PPR</i>	31
3.3.2 <i>Consultations</i>	31
3.3.3 <i>Approbation et publication du PPR</i>	32
3.3.4 <i>Modification ou révision du PPR</i>	32
3.4 CONTENU DU DOSSIER	32
3.4.1 <i>Note de présentation</i>	33
3.4.2 <i>Documents graphiques</i>	33
3.5 EXECUTION	34
3.5.1 <i>Annexion au PLU (ou anciennement POS)</i>	34
3.5.2 <i>Application anticipée des PPR</i>	34
3.5.3 <i>Sanctions pénales</i>	35
3.6 LES RESPONSABILITÉS ATTACHÉES AU PPR	35
3.6.1 <i>Responsabilité administrative</i>	35
3.6.2 <i>Responsabilité pénale</i>	36
3.7 PPR ET INSTALLATIONS INDUSTRIELLES	36
4. LA RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE A CHAQUE RISQUE.....	39
4.1 LES MOUVEMENTS DE TERRAIN	39
4.1.1 <i>Les phénomènes d'érosion</i>	39
4.1.2 <i>Les effondrements de cavités anthropiques</i>	40
4.2 LES INONDATIONS	40
4.2.1 <i>Les plans de surface submersible remplacés par les PPR</i>	40
4.2.2 <i>L'entretien des cours d'eau</i>	41
4.2.3 <i>L'annonce des crues</i>	42

4.3	LES TEMPÊTES	42
4.4	LES SÉISMES	44
4.4.1	<i>L'assise législative pour la prévention du risque sismique</i>	44
4.4.2	<i>La classification des bâtiments et des équipements</i>	44
4.4.3	<i>La construction parasismique</i>	45
5.	LA REGLEMENTATION ICPE ET RISQUES NATURELS.....	47
5.1	LA RÉGLEMENTATION ICPE	47
5.1.1	<i>Généralités</i>	47
5.1.2	<i>La procédure de demande d'autorisation d'exploiter</i>	48
5.1.3	<i>Etude de dangers</i>	50
5.1.4	<i>Directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 dite Directive "SEVESO II" et textes de transposition en droit français</i>	51
5.2	RÉGLEMENTATION ICPE ET RISQUES NATURELS	52
5.2.1	<i>Etude de dangers et risques naturels</i>	52
5.2.2	<i>Le Plan d'Opération Interne</i>	55
6.	CONCLUSION	57
7.	GLOSSAIRE.....	58
8.	RÉFÉRENCES	59
9.	LISTE DES ANNEXES	61

1. INTRODUCTION – OBJECTIFS ET CONTEXTE

Bien que la prise en compte des risques naturels soit obligatoire et que plusieurs textes législatifs définissent la conduite à tenir, notamment en ce qui concerne le risque sismique, il apparaît bien souvent que le thème est méconnu des industriels. Cette méconnaissance porte aussi bien sur la prise en compte des risques lors de la conception des installations que leur intégration dans la politique de prévention et de gestion des risques et de leurs conséquences.

Par ailleurs, il existe peu d'études sur l'impact réel des phénomènes naturels sur les installations industrielles. Pourtant, une simple analyse des derniers événements qui se sont produits, en particulier le séisme d'Izmit, montre que ces phénomènes sont parfois à l'origine d'accidents technologiques pouvant avoir de graves conséquences pour les populations environnantes. [24]

Il est donc nécessaire d'améliorer la connaissance sur les phénomènes naturels et en particulier en quoi ils peuvent être des facteurs aggravants à l'origine de sur-accidents, et ce afin d'améliorer la prévention et la gestion en cas de crise.

Pour répondre à cette préoccupation, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement finance depuis 2001 une Etude et Recherche intitulée "Risques naturels et Environnement industriel".

De manière globale, l'objectif de ce programme est de mener une réflexion globale sur l'incidence des risques naturels sur l'environnement industriel, permettant de préciser en quoi les risques naturels peuvent être des facteurs aggravants, à l'origine de sur-accidents et comment les intégrer dans l'analyse des risques et la politique de prévention. Les risques abordés sont les séismes, les inondations, les mouvements de terrain et les tempêtes.

Le présent rapport s'intègre dans l'opération b de cette étude et recherche. Il s'agit d'une synthèse sur la réglementation française en vigueur concernant les risques naturels et les installations classées pour la protection de l'environnement.

Les thèmes successivement abordés sont les suivants :

- la politique de prévention des risques naturels : ce chapitre présente les différents outils de la politique de prévention des risques naturels que sont la cartographie des risques, l'information du public, la maîtrise de l'urbanisation, l'organisation des secours et l'indemnisation ;
- le plan de prévention des risques naturels ;
- la réglementation spécifique aux inondations, aux mouvements de terrains, aux séismes et aux tempêtes ;
- enfin, le lien entre la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement et les risques naturels.

Outre la synthèse réglementaire, l'objectif de ce rapport est de mettre en évidence les outils réglementaires dont disposent l'administration, les pouvoirs publics mais également les industriels pour appréhender la problématique risques naturels - sites industriels à risques.

2. POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS

La finalité première de la prévention des risques est de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens.

La mise en œuvre de la politique de prévention doit répondre à l'objectif de réduire ou de limiter l'impact des risques naturels en se développant principalement autour de sept volets :

- 1) améliorer le développement et l'expression cartographique des connaissances des aléas naturels ;
- 2) favoriser l'information préventive et la formation à la culture du risque dont l'affichage constitue le support ;
Cette démarche doit être complétée par une action de responsabilisation du citoyen afin qu'il adapte son comportement (appropriation des informations et respect des contraintes contenues dans les Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles, acquisition de comportements adaptés face aux risques).
- 3) maîtriser l'urbanisation et développer les aménagements de protection pour le bâti existant ;
- 4) assurer le suivi et, le cas échéant, la surveillance des phénomènes naturels afin de mieux les connaître mais aussi d'informer et de donner l'alerte en cas de besoin ;
L'Etat est la plupart du temps le maître d'ouvrage des principaux systèmes de surveillance (météorologiques, hydrauliques, géologiques...).
- 5) organiser les secours ;
- 6) assurer l'indemnisation et la reconstruction ;
- 7) mettre en place le retour d'expérience, élément capital dans l'amélioration de la prévention des risques car tout événement est source d'enseignement.
Des systèmes de recueil et d'archivage de tous les témoignages écrits des acteurs concernés ou autres concernant ces événements exceptionnels, doivent être mis en œuvre au niveau des services de l'Etat et au niveau communal.

Certains de ces points (1-2-3-5-6) font l'objet d'une réglementation précise et sont développés dans les paragraphes suivants.

2.1 CARTOGRAPHIE DES ALEAS NATURELS

Passant par des étapes de recherches scientifiques, le développement de la connaissance des risques (aléa et vulnérabilité) et leur expression cartographique permettent, notamment à l'Etat dans le cadre de ses responsabilités dictées par le décret d'application de l'article L.124-2 du Code de l'Environnement (anciennement l'article 21 de la loi n°87-565 du 21 juillet 1987), de délimiter les zones d'un territoire exposées aux risques naturels prévisibles.

Mis en place dans le cadre de la politique de prévention des risques, des outils juridiques tels que le **Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR)**, permettent la mise en œuvre de cet affichage.

L'élaboration du PPR se traduit par 4 étapes principales qui donnent lieu à la rédaction de plusieurs cartes techniques et d'une carte réglementaire :

- 1) une carte informative des phénomènes naturels :
C'est une carte descriptive des phénomènes observés ou historiques destinée à informer et sensibiliser les élus et la population ;
- 2) une carte des aléas :
La carte des aléas correspond à une phase interprétative effectuée à partir d'une approche purement qualitative. Elle classe les aléas en plusieurs niveaux, le plus souvent trois (ou quatre), fort, moyen, faible (et négligeable ou considéré comme nul), en tenant compte, si possible, à la fois de la nature des phénomènes, de leur probabilité d'occurrence et de leur intensité.
- 3) une évaluation des enjeux (formalisée ou non par une carte) :
L'appréciation des enjeux répond à plusieurs objectifs :
 - vérifier que le niveau de précision des études est adapté aux réalités du terrain,
 - choisir l'outil de prévention le plus pertinent (PLU, PIG ou PPR),
 - orienter les prescriptions réglementaires.

Elle résulte principalement de la superposition de la carte des aléas et des occupations du sol, actuelles et projetées. Elle ne doit pas donner lieu à des études quantitatives.
- 4) le plan de zonage du PPR (cf. 3.4.2 du présent rapport) :
Il est destiné à prévenir le risque en réglementant l'occupation et l'utilisation des sols. Il délimite les zones dans lesquelles sont définies les interdictions, les prescriptions réglementaires homogènes ou les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

2.2 L'INFORMATION PREVENTIVE

Cet aspect a été affirmé dans l'article L.124-2 du Code de l'environnement (anciennement l'article 21 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987) : " Les citoyens ont droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles ".

La mise en œuvre de l'information préventive est organisée par le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990, commenté par les circulaires n°91-43 du 10 mai 1991, du 13 décembre 1993 et du 21 avril 1994 (avec sa note méthodologique), et précisé, pour les installations soumises à la législation des installations classées, par l'arrêté du 28 janvier 1993.

Ce décret définit les missions de ceux qui ont le devoir de réaliser l'information préventive des citoyens : le préfet, le maire, les propriétaires de certains immeubles et les industriels.

La directive dite "Seveso II" précise que les personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur doivent être informées au minimum tous les 5 ans sans qu'elles aient à en faire la demande.

2.2.1 Champ d'application

Les modalités d'information des citoyens s'appliquent dans les communes particulièrement concernées par les risques naturels.

Afin d'identifier ces communes, le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 distingue, dans son article 2, deux types de critères :

- il s'agit d'une part, des communes pour lesquelles un document local spécifique de prévention a été élaboré. En ce qui concerne les risques naturels majeurs, le décret fait figurer les plans d'exposition aux risques naturels (P.E.R.), les périmètres délimités en application de l'ancien article R.111-3 du Code de l'urbanisme ainsi que les plans de surface submersibles (P.S.S.).
Conformément à l'article L.562-6 du Code de l'Environnement, ces documents valent désormais plan de prévention des risques naturels majeurs (P.P.R.), lequel devient le document unique et spécifique de prévention des risques permettant la mise en œuvre du dispositif d'information.
- il s'agit d'autre part, des communes définies par un texte national ou départemental : communes particulièrement exposées au risque sismique et communes situées dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion pour le risque cyclonique, communes listées par décret comme particulièrement exposées à un risque volcanique et communes figurant, en raison des risques d'incendie de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral en application de l'article L.321-6 du Code forestier.

Le décret prévoit également que les dispositions en matière d'information seront rendues applicables dans des communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque particulier (T.M.D., commune inondable sans P.P.R. ...).

La circulaire du 10 mai 1991 indique certains critères devant régir le choix des communes par les préfets. Celles-là doivent en particulier être exposées à plusieurs risques graves, l'information préventive doit y répondre à une certaine attente des acteurs locaux (les maires devant notamment être volontaires) et le nombre de ces communes doit enfin être tel que les moyens en personnes qui sont rassemblés permettent de réaliser leur dossier dans un délai de six mois.

2.2.2 Contenu de l'information

L'article 3 du décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 énonce que "l'information donnée aux citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets."

Cette information est consignée dans deux dossiers, un dossier synthétique et un document d'information.

2.2.2.1 Le dossier communal synthétique (DCS)

Elaboré par le préfet, il a pour objet principal la description des risques auxquels la commune est soumise, et leurs conséquences.

Pour faciliter la collecte des données et établir les documents réglementaires, le préfet consulte une Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (C.A.R.I.P.) préconisée par la circulaire du 13 décembre 1993, composée de 5 à 10 personnes et animés par un coordinateur désigné par le préfet. Elle regroupe les principaux acteurs départementaux (les services déconcentrés, les leaders d'opinion, les collectivités locales, les services médicaux sociaux et les associations protectrices de l'environnement, les médias).

Le DCS reprend la plupart des informations contenues dans les documents spécifiques de prévention des risques. S'agissant des risques naturels, le dossier synthétique doit donc reprendre les informations contenues dans le PPR applicable sur le territoire de la commune.

Il doit en outre intégrer les principales dispositions du plan et indiquer au moins les zones rendues inconstructibles et les zones où des contraintes sont imposées aux occupations du sol autorisées, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ainsi que les mesures concernant les particuliers, surtout celles applicables à l'existant et celles dont la réalisation est rendue obligatoire.

Doivent en revanche être exclues du dossier synthétique les informations traditionnellement retenues au titre de la défense nationale ainsi que celles de nature à faciliter les actes de malveillance. Il est vrai cependant que cette disposition trouvera matière à s'appliquer plus dans le domaine des risques technologiques que naturels.

Le D.C.S. est notifié au maire par arrêté préfectoral.

2.2.2.2 Le dossier d'information communal des risques majeurs (DICRIM)

Etabli par le maire à partir du DCS, ce document recense les mesures de prévention à mettre en œuvre sur le territoire de la commune.

Les mesures de sauvegarde doivent être envisagées d'un double point de vue :

- il s'agit d'une part, de celles qui relèvent des pouvoirs de police administrative générale du maire, notamment en matière d'organisation des secours et de consignes de sécurité. La circulaire du 10 mai 1991 précise à cet égard que la réalisation du document d'information peut être l'occasion de conduire le maire à améliorer les mesures de secours. Ce travail ne doit cependant pas aboutir à un retard dans la mise à disposition du document à la population, les projets en cours pouvant être mentionnés dans le document.
- il s'agit d'autre part, des mesures de prévention relevant des compétences ou des initiatives de la commune, notamment les mesures d'alerte et les ouvrages et travaux communaux de protection.

Les dossiers doivent être datés et mis à jour en fonction des éléments nouveaux, significatifs du point de vue des risques naturels ou technologiques, survenus dans la commune. Ces changements peuvent résulter à la fois de la survenance ou de la connaissance de nouveaux phénomènes naturels et de la modification de l'environnement réglementaire relatif aux risques naturels (adoption d'un P.P.R., modification ou adoption de nouveaux documents d'urbanisme intéressant les risques, etc...).

2.2.3 Diffusion de l'information

2.2.3.1 Consultation en mairie

Le DCS et le DICRIM sont consultables par tous les citoyens en mairie (art. 3 du décret du 11/10/90). Leur mise à disposition fait l'objet d'une publicité pendant 2 mois par voie d'affichage à la charge de la mairie, ce qui n'exclut pas d'autres moyens de publicité.

2.2.3.2 La campagne d'information

La circulaire du 21 avril 1994 conduit le maire à développer une véritable campagne de communication sur les risques de la commune et les mesures de sauvegarde pour s'en protéger : action médiatique, campagne de presse, articles dans le bulletin municipal, actions dans les écoles...

Les campagnes d'information ne sont donc pas spécifiquement imposées pour le risque naturel, alors qu'elles le sont par la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement pour le risque technologique : autour des sites industriels classés à haut risques (sites classés AS), l'information des populations est faite, à la charge de l'industriel, par des plaquettes déposées dans les boîtes aux lettres des riverains.

Dans le cadre de la campagne d'information, le maire établit un plan de communication à partir de la carte à grande échelle (1/100 000^e à 1/25 000^e).

En particulier, pour que les citoyens situés dans les zones à risques soient informés sans avoir à en faire la demande, le maire leur adresse à domicile une plaquette d'information par type de risque.

A cet effet, il établit un plan de diffusion des plaquettes.

2.2.3.3 La campagne d'affichage

L'article 4 du décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 stipule que les consignes de sécurité figurant dans le document d'information et celles éventuellement fixées par certains exploitants ou propriétaires de locaux fréquentés par le public (locaux d'habitation, de travail, etc.) sont portées à la connaissance du public par voie d'affiches.

L'affichage dans la commune est obligatoire et sous l'entière responsabilité du maire. Il est effectué sur la base d'un modèle-type arrêté par les ministres chargés de la sécurité civile et de la prévention des risques majeurs (art. 5 du décret du 11/10/90) [voir arrêté du 28 août 1992 portant approbation des modèles d'affichages relatives aux consignes de sécurité devant être portées à la connaissance du public].

Les consignes de sécurité résultent des dispositions d'organisation des secours prises par le maire ainsi que du dispositif local éventuel d'observation des risques pouvant conduire à une alerte (annonce des crues, surveillance des mouvements de terrain...).

L'affichage doit être effectué partout où la nature du risque ou la répartition de la population l'exige. Ainsi, il pourra être réalisé non seulement sur les zones directement exposées, mais également sur la totalité de la commune (en cas de risque sismique ou cyclonique par exemple), voire sur des secteurs de communes voisines en accord avec les maires correspondants.

Cet affichage sera opportunément mis en place en premier lieu dans les locaux dépendant de la commune (mairie, école, services sociaux, caserne de pompiers, locaux de la gendarmerie, etc.).

Mais il peut également, en tant que besoin, être imposé dans des lieux privés faisant l'objet de fréquents passages de la population que le décret du 11 octobre 1990 énumère dans son article 6 :

- les établissements recevant du public et les immeubles d'activités (industrielle, artisanale, agricole ou de services) lorsque l'effectif total est supérieur à 50 personnes ;
- certains terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et des caravanes (en application de l'article R.443-7 du Code de l'urbanisme) lorsqu'ils sont d'une certaine importance ;
- les locaux à usage d'habitation regroupant plus de 15 logements.

Par ailleurs, la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative aux relations entre l'administration et le public peut trouver à s'appliquer de manière cumulative et permettre l'accès à l'ensemble des documents administratifs communicables concernant les risques majeurs, par l'intermédiaire de la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.).

2.3 MAITRISE DE L'URBANISATION

Le but est d'éviter que de nouvelles constructions ne viennent augmenter la densité des habitants à l'intérieur des zones à risques.

Cet objectif peut être atteint en évitant autoritairement les implantations humaines et économiques dans les zones à risques

2.3.1 Les documents d'urbanisme

Ils doivent prendre en compte les risques. C'est là d'abord une responsabilité des communes (ou de leurs groupements) à laquelle l'Etat participe parce qu'il est associé à l'élaboration des documents et qu'il doit assurer le contrôle de leur légalité. En particulier, le préfet doit informer les élus sur le risque à l'occasion du "porter à connaissance" prévu aux articles L. 122-1-1 et L. 123-3 du Code de l'urbanisme.

2.3.1.1 L'article L.121-10 du code de l'urbanisme

L'article L.121-10 a valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, mais, contrairement à l'article L.110, il figure comme un principe d'aménagement plus opérationnel et fait l'objet d'un contrôle jurisprudentiel approfondi.

Il énonce que "les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant [...] de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques".

La violation de ce texte est souvent invoquée par les auteurs d'un recours contre un document d'urbanisme ; le juge examine alors la compatibilité d'un tel document avec ses prescriptions.

2.3.1.2 Les schémas de cohérence territoriale (SCT)

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) remplace les schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale (art. L. 122-18).

Ce document doit établir un "diagnostic" au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés notamment en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. A partir de ce constat, les SCT devront présenter le projet d'aménagement et de développement durable retenu, en fixant les orientations politiques et organisationnelles de l'aménagement de l'espace. Les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement devront par ailleurs y être analysées et les schémas devront exposer la manière dont ils intègrent les objectifs de préservation et de mise en valeur de l'environnement, et notamment les objectifs relatifs à la prévention des risques (art. L.122-1).

2.3.1.3 Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) remplace les plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme (art. L. 123-19). Depuis le 1^{er} avril 1994, les POS sont devenus juridiquement des PLU.

Leur contenu est pour partie calqué sur celui des schémas de cohérence territoriale. Ils doivent donc présenter un "diagnostic", analyser l'état initial de l'environnement, évaluer leurs incidences sur l'environnement et exposer la manière dont ils intègrent la préservation et la mise en valeur de l'environnement. La loi a ajouté aux plans un nouvel objectif consistant à définir le projet d'aménagement et de développement durable retenu sur le territoire des communes concernées (art. L. 123-1).

Les nouveaux plans devront respecter les limites territoriales des communes et couvrir obligatoirement l'intégralité du territoire de la ou des communes qu'ils concernent. Le découpage des zones qui constituent le plan a été revu. Les PLU sont constitués de zones urbaines « Zones U », à urbaniser « Zones AU », agricoles dites « Zones A » et naturelles et forestières dites « Zones N ».

Seuls les PLU approuvés seront opposables aux tiers. Les PLU ne commencent donc à produire leurs effets qu'une fois leur procédure d'adoption totalement close.

Les procédures de révision et de modification ont également été réformées. La loi crée une procédure de révision d'urgence lorsqu'un projet d'intérêt général le justifie. Dans ce cas, le projet est examiné conjointement par le maire et les personnes associées et l'enquête publique porte simultanément sur la révision et le P.I.G.. La possibilité qui existait auparavant de faire une application anticipée des dispositions d'un plan en cours de révision a été supprimée.

La procédure de modification simplifiée, consistant à éviter l'enquête publique, a disparu et la procédure de modification a été restreinte. Outre les conditions traditionnelles, la modification ne doit pas avoir pour effet de réduire une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

A noter enfin que les PLU peuvent désormais être abrogés.

2.3.1.4 Plans d'aménagement de zone (P.A.Z.)

Le P.A.Z. est un document d'urbanisme tenant lieu de P.L.U. dans le périmètres des Zones d'Aménagement Concertés (Z.A.C.) pour lesquelles il est établi.

2.3.1.5 Projets d'intérêt général (P.I.G.)

L'article R. 121-13 du code de l'urbanisme indique dans les objets possibles des P.I.G. que ces projets peuvent être destinés à la prévention des risques naturels.

C'est ce que confirme la circulaire du 27 juin 1985 (non publiée) qui indique que les P.I.G. pourront consister en des dispositions de protection (diminution de densité, règles de calcul, de réduction de hauteur...) ou des projets de travaux de protection tels que des projets de digues, de paravalanches, de pistes forestières de défense contre l'incendie, etc.

Le P.I.G. concerne une ou plusieurs communes et est établi par le préfet.

2.3.1.5.1 Caractéristiques du PIG :

Le Plan d'Intérêt Général peut avoir, selon le Code de l'Urbanisme, cinq destinations possibles, dont l'une est "la prévention des risques". Il peut donc être utilisé de plein droit pour prévenir les risques majeurs, qu'ils soient technologiques ou naturels.

Le PIG pour la prévention d'un risque majeur mentionne :

- la définition précise de son périmètre ;
- l'indication des travaux ou (et) les mesures visant à prévenir le risque (inconstructibilité, prescriptions spéciales...);
- le cadre juridique ultérieur éventuel (PPR, art L 421-8, installation classée...)

Le PIG pour la prévention d'un risque majeur doit avoir fait l'objet :

- soit d'une délibération en arrêtant le principe et les conditions de réalisation, émanant d'une personne publique, d'un organisme habilité à exproprier, ou d'une personne privée exerçant une mission de service public ;
- soit d'une inscription dans un document de planification prévu par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et publié (à condition qu'il n'émane pas de la collectivité locale responsable de l'élaboration du document concerné).

Il doit être porté à la connaissance du public sous la forme d'un avis publié dans la presse du département et indiquant les conditions de consultation, et notamment les lieux, ainsi que les jours et heures où le projet peut être consulté.

2.3.1.5.2 Utilisation et effets du PIG :

Le PIG pour la prévention d'un risque majeur peut être utilisé pour imposer la prise en compte de ses objectifs dans les documents de planification urbaine en cours d'élaboration, (schémas directeurs, PLU et plans d'aménagement de zone) et même dans les documents déjà exécutoires.

Impact sur un schéma directeur en cours d'élaboration :

Le préfet, dans un délai de 2 mois à compter de la réception de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma directeur, porte à la connaissance du président de l'établissement public chargé de l'élaboration les PIG concernant le périmètre du schéma directeur, ainsi qu'éventuellement les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de ces projets.

Le préfet, s'il constate que le projet du schéma directeur arrêté par l'établissement public chargé de l'élaboration compromet gravement la mise en œuvre d'un PIG, peut porter à la connaissance de cet établissement les dispositions qui sont nécessaires à la mise en œuvre du projet.

Le préfet peut, dans le délai de 60 jours suivant l'approbation du schéma directeur, si celui-ci contient des dispositions compromettant gravement la mise en œuvre d'un PIG, notifier à l'établissement public chargé de l'élaboration, les modifications de ce document qu'il estime nécessaires.

Le préfet doit, en cas de non-insertion au schéma directeur de ces modifications dans un délai de 6 mois, décompté à partir de l'expiration du délai de 60 jours ci-dessus, constater, par arrêté, que le schéma directeur devient exécutoire, avec les modifications notifiées.

Le préfet peut demander l'élaboration d'un schéma directeur lorsque celle-ci est rendue nécessaire pour permettre la réalisation d'un PIG.

Si, dans le délai de 2 ans à compter de cette demande, le schéma n'a pas été approuvé selon la procédure normale d'élaboration de ce document, le représentant de l'Etat peut, par arrêté motivé, se substituer aux autorités intercommunales compétentes, et :

- décider l'élaboration de ce document,
- procéder à celle-ci en utilisant l'ancienne procédure d'élaboration conjointe consignée aux articles L 122-2 et L 122-3 du Code de l'Urbanisme.

Impact sur un PLU en cours d'élaboration :

Avant l'adoption du projet de PLU, le préfet doit porter à la connaissance du maire :

- dans un délai de 3 mois à compter de la transmission de la délibération prescrivant l'établissement du PLU, les PIG ;
- dans le courant de l'élaboration du PLU, tout élément nouveau d'information concernant les PIG.

Après l'adoption du projet du PLU, le préfet porte à la connaissance du maire, s'il constate que le projet de PLU arrêté ne permet pas la mise en œuvre d'un PIG déjà communiqué à la commune, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de ce projet.

Lorsqu'un PLU a été rendu public, le représentant de l'Etat peut mettre le maire en demeure de rendre publiques de nouvelles dispositions du plan, pour permettre la réalisation d'un nouveau PIG. Si ces nouvelles dispositions n'ont pas été rendues publiques, dans un délai de 3 mois à compter de cette demande, le représentant de l'Etat peut se substituer à l'autorité compétente et les rendre publiques.

Le schéma directeur ayant, comme le PLU, l'obligation de respecter les PIG, il est possible au préfet de saisir le tribunal administratif d'un recours en annulation pour illégalité du document d'urbanisme publié ou approuvé qui compromettrait la mise en œuvre d'un tel projet.

Impact sur les documents d'urbanisme déjà approuvés :

Le préfet peut demander la révision d'un schéma directeur lorsque celle-ci est rendue nécessaire pour permettre la réalisation d'un nouveau PIG.

En cas de non approbation de la modification demandée dans un délai de 2 ans, le préfet peut, par arrêté motivé :

- décider de la mise en révision de ce document,
- la mettre en œuvre dans les mêmes conditions de procédure que celles du schéma directeur imposé

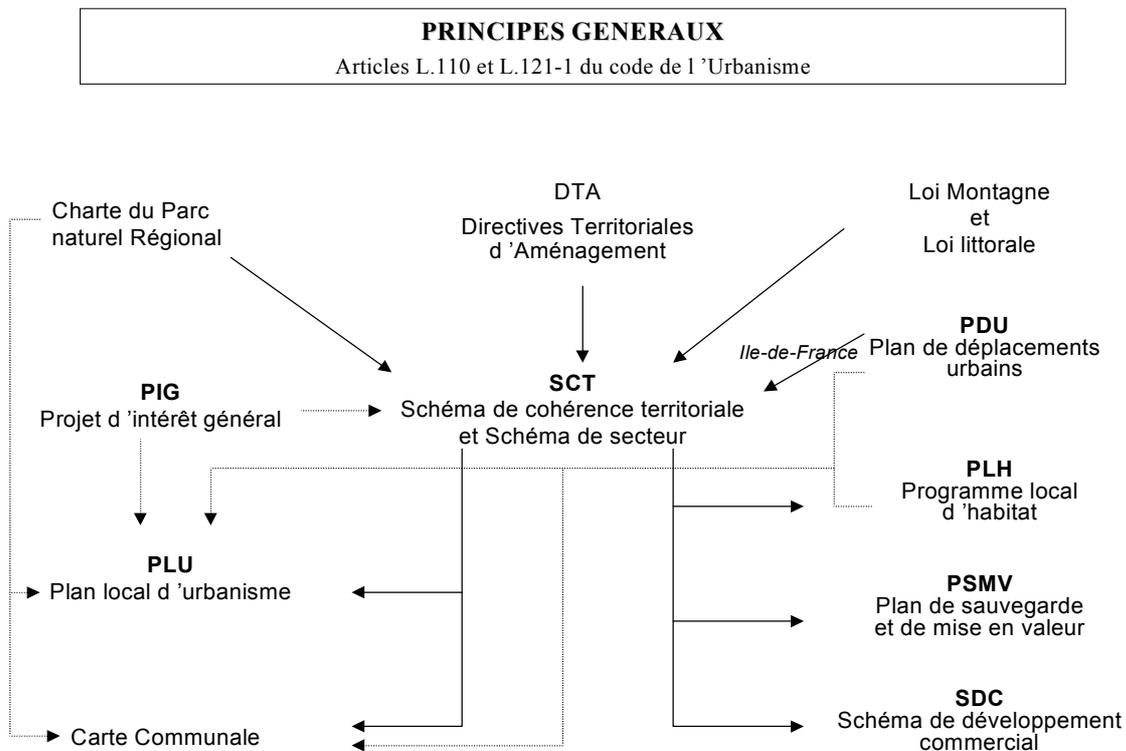
2.3.1.6 Synthèse

La Figure 1 ci-après résume la nouvelle hiérarchie entre les diverses normes d'urbanisme résultant de l'entrée en vigueur de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

2.3.2 L'article L.562-4 du Code de l'environnement

Cet article, qui correspond à l'article 40-4 de la loi 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, a imposé aux communes de tenir compte des risques d'origines naturelles et technologiques dans leur Plan d'Occupation des Sols (POS) devenus Plans Locaux d'Urbanisme. Cette maîtrise s'effectue par l'intégration dans le POS de restrictions d'usage des sols au sens le plus large.

Concernant le bâti existant, la construction d'ouvrages de protection est souvent envisagée (contre les inondations, les avalanches...). Ces ouvrages peuvent être associés à des réseaux de surveillance et d'alerte, afin notamment de procéder à l'évacuation des populations concernées en cas de menace de survenance d'un événement.



Les flèches indiquent les obligations de compatibilité. (elles sont orientées avec comme point de départ, le document qui s'impose)

Figure 1 : la nouvelle hiérarchie des normes d'urbanisme (source : CFDE, Courrier de l'environnement)

2.3.3 Autorisation d'occupation des sols

La prévention des risques naturels, si elle trouve une traduction dans les documents d'urbanisme, sera réalisée en définitive par la délivrance ou non des autorisations d'occupation des sols dans les zones à risques.

Si le permis de construire reste la principale de ces autorisations, il peut d'une part être précédé d'un certificat d'urbanisme et d'autre part complété par un certain nombre d'autorisations telles que l'autorisation d'installation de travaux divers ou l'autorisation de lotir.

Le certificat d'urbanisme permet à toute personne intéressée par la constructibilité d'un terrain de s'informer sur la possibilité ou non d'ériger la construction projetée sur le terrain en cause. Il est délivré au vu de l'ensemble des normes nationales ou locales opposables au permis de construire.

2.3.3.1 Instruction de la demande de permis de construire

Dans les hypothèses où la commune est soumise à des risques naturels, l'instruction de la demande de permis de construire revêt une importance toute particulière.

S'agissant du pétitionnaire, qui a de son côté avantage à fournir le plus d'informations possibles à l'autorité instructrice, l'administration ne peut en revanche exiger de lui que les pièces du dossier de demande de permis de construire, limitativement énumérées à l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme (plan de situation du terrain, plan de masse, plan de façade, documents photographiques, etc.)

Dans les zones soumises à des risques naturels, les communes ont en effet tendance à exiger des pétitionnaires des études complémentaires (études géotechniques, études hydrauliques...) qui informent sur les risques existants. Or, il est de jurisprudence constante que la liste des pièces à fournir figurant à l'article R. 421-3 est limitative. Un P.L.U. ne pourra donc pas prescrire la production d'études complémentaires par le pétitionnaire dans les zones soumises à un risque naturel, de même que la demande de permis ne pourra pas être déclarée incomplète au seul motif de l'absence de telles études.

Certaines consultations peuvent par ailleurs être rendues obligatoires en vertu de législations extérieures au permis de construire. C'est le cas notamment pour les ouvrages établis sur les parties submersibles des vallées (art. 50 du Code du domaine public fluvial), le défaut de consultation (du service de la navigation) rendant le permis caduc.

2.3.3.2 Normes de référence du permis de construire

- Le P.L.U. :

Les dispositions du PLU (anciennement POS) sont opposables au permis de construire à la condition que le PLU soit opposable, à moins toutefois qu'il n'en ait été fait une application anticipée selon les règles prévues par le Code de l'urbanisme.

- Le Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.)

Le R.N.U. figurant aux articles R. 111-1 et suivants du Code de l'urbanisme a vocation à réglementer la délivrance du permis de construire dans les communes non dotées d'un PLU.

Certaines de ses dispositions sont toutefois applicables aux communes même dotées d'un PLU. L'article R. 111-2 permet de refuser le permis de construire ou d'imposer des prescriptions spéciales lorsqu'une construction, par sa situation ou sa dimension, est « de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ».

Conçue au départ pour faire en sorte que la construction elle-même ne comporte pas de risques de nuisances, cette disposition a par la suite été utilisée par le juge dans l'hypothèse où c'est la construction projetée qui est exposée à un risque, notamment naturel, et plus particulièrement inondation.

Comme la plupart des dispositions du R.N.U., l'article R. 111-2 n'interdit pas obligatoirement la délivrance du permis, mais permet de lui adjoindre des prescriptions spécifiques en fonction de la nature et de l'intensité du risque parcouru.

Cet article est fréquemment mis en œuvre car bon nombre de petites communes rurales sur lesquelles pèsent des risques naturels ne sont pas dotées de PLU. Le RNU est alors le droit commun de la délivrance des autorisations. Et le juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

- Le P.P.R. :

Un P.P.R. peut comporter des interdictions de construire, et fixer des prescriptions de construction, d'aménagement et d'exploitation en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des bâtiments ainsi que leurs équipements et installations.

Le plan pourra donc être directement opposable au permis de construire en application de l'article L.421-3 du Code de l'urbanisme qui dispose que le « permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application [du Code de la construction et de l'habitation] ».

Pour renforcer encore cette applicabilité, les prescriptions d'un P.P.R. ont par ailleurs été inscrites comme règles de construction dans le Code de la construction et de l'habitation afin de mieux responsabiliser les maîtres d'œuvre et les constructeurs.

2.3.3.3 Prescriptions applicables au permis de construire délivré en zone de risque

L'interdiction de construire n'est pas la seule alternative du droit de l'urbanisme dans les zones de risque. En fonction des caractéristiques du risque encouru et de celles du projet de construction envisagé, la délivrance du permis de construire pourra donner lieu à des prescriptions spécifiques et ce, que le permis soit délivré sur la base d'un PLU ou sur celle du R.N.U.

Ces prescriptions peuvent consister en des conditions d'implantation du bâtiment (éloignement...), une modification des caractéristiques de la construction (surélévation, matériaux...) ou en l'obligation de réaliser certains travaux annexes (curage...).

La jurisprudence sanctionne la délivrance d'un permis de construire qui ne serait pas assorti de prescriptions suffisantes permettant de faire échec au risque. En revanche, lorsque l'intensité du risque encouru ne le justifie pas ou lorsque la demande de permis a déjà pris en compte le risque naturel, le maire peut délivrer le permis sans l'assortir de conditions supplémentaires.

2.3.3.4 Responsabilité dans le cadre de la délivrance des permis de construire

Hormis les cas de recours en annulation contre un acte d'urbanisme, la survenance d'une catastrophe naturelle sur une construction autorisée peut être l'occasion d'exercer un recours de plein contentieux mettant en jeu la responsabilité administrative de la commune ou de l'Etat.

L'urbanisme fournit un contentieux particulièrement abondant en la matière, et ce, même s'il est de jurisprudence constante que le permis de construire n'a pas pour objet ni pour effet « de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol destiné à recevoir les constructions autorisées ».

Le partage de responsabilités trouvera donc à s'appliquer dans l'hypothèse d'une faute du pétitionnaire qui, imprudent, ne se serait pas assuré lui-même que son terrain n'était pas exposé à un risque naturel, même s'il figurait en tant que terrain constructible dans les plans d'occupation des sols ; la responsabilité administrative s'en trouvera atténuée, le juge appréciant en fonction des circonstances de l'espèce la part de responsabilité imputable à chacun de ces acteurs.

L'hypothèse principale de mise en jeu de la responsabilité administrative sera celle où un permis de construire aura été délivré malgré un risque connu, soit de la commune, soit des services de l'Etat.

2.3.4 Expropriation des biens

2.3.4.1 Conditions de mise en œuvre de la procédure

La mise en œuvre de ces expropriations est soumise, selon l'article L.561-1 du Code de l'Environnement (anciennement l'article 11 de la loi du 2 février 1995), à trois conditions cumulatives prévues par le Code de l'expropriation :

- 1) "un risque prévisible de mouvement de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles",
- 2) la gravité de la menace : "lorsqu'il menace gravement des vies humaines",
- 3) la comparaison des coûts : "sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation".

Cette procédure est donc réservée aux seuls risques énumérés par le Code de l'Environnement. Toute menace d'un autre risque naturel, plus étendu, comme les séismes, tempêtes ou crues de plaine, ne permet pas de recourir à l'expropriation.

Le décret du 17 octobre 1995 confirme la volonté des pouvoirs publics de ne pas banaliser le recours à l'expropriation et de lui conférer un caractère exclusivement étatique et centralisé.

L'article 2 subordonne en effet l'engagement de cette procédure par le préfet à une demande conjointe de trois ministres : le ministre chargé de la prévention des risques majeurs, celui chargé de la sécurité civile et le ministre de l'économie et des finances.

Les possibilités d'expropriation pour cause de risque grave permises par le Code de l'Environnement (Livre V, Titre VI, chapitre 1: mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs) doivent donc rester exceptionnelles, l'Etat n'ayant pas vocation à exproprier et à gérer tous les terrains à risque

Doivent en conséquence être prioritairement mises en œuvre les mesures de prévention qui peuvent être imposées par les maires en vertu des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales en cas de danger grave et imminent, le préfet pouvant d'ailleurs s'y substituer aux maires par application de l'article 2215 du même Code.

2.3.4.2 Phase administrative

La procédure est celle prévue à la partie réglementaire du Code de l'expropriation.

La demande d'expropriation peut émaner du préfet ou de toute personne en faisant la demande (particuliers, communes...). Le préfet adresse alors au ministre chargé de la prévention des risques majeurs chaque demande d'expropriation, accompagnée de son avis circonstancié sur la recevabilité de la demande d'une part et du dossier de première analyse d'autre part.

Ce dossier de première analyse comprend une fiche d'identification et un rapport portant sur l'identification du phénomène et le territoire concerné, l'existence d'un danger grave pour les vies humaines (caractérisation de l'aléa au regard du danger potentiel pour les vies humaines : gravité, occurrence ; le degré d'exposition au danger en termes de personnes résidentes), la comparaison des coûts (les moyens de sauvegarde et de protection envisageables en lieu et place de l'expropriation ; une estimation des indemnités d'expropriation ou de la valeur des biens ainsi que des mesures d'accompagnement), les plans indiquant la situation de la zone exposée au phénomène et le périmètre d'expropriation envisagée.

En cas de suite favorable donnée par les ministres concernés, le préfet engage la réalisation du dossier d'enquête publique prévu à l'article R11-3 du Code de l'expropriation. L'article 2 du décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 stipule que ce dossier doit être complété par une "analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants :

- les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire ;
- l'évaluation des délais nécessaires à, d'une part, l'alerte des populations exposées et, d'autre part, à leur complète évacuation."

Le dossier doit être transmis, pour avis, à chacune des communes concernées par le périmètre d'expropriation. Chaque conseil municipal doit alors transmettre son avis au préfet dans les deux mois ; passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Parallèlement à l'élaboration du dossier d'enquête publique, la circulaire du 10 juillet 1996 demande au préfet de prescrire par arrêté l'élaboration d'un PPR et de prendre, en cas d'urgence et après consultation des maires des communes intéressées, certaines mesures conservatoires nécessaires, telles que les arrêtés de péril pour les constructions existantes et les refus de permis de construire, en application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme, pour les constructions nouvelles.

Le dossier d'enquête doit obligatoirement s'accompagner d'une enquête publique menée dans les formes prévues par les articles R. 11-4 à R.11-14 du Code de l'expropriation Le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont il nomme le président.

A l'issue de l'enquête, le dossier est transmis au ministre de la prévention des risques majeurs avec l'avis du préfet, les avis recueillis et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Si ces dernières s'avèrent favorables, l'utilité publique peut être déclarée par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie (art. 4 du décret n° 95-1115 du 17/10/95). Dans le cas contraire, elle ne peut être déclarée que par décret en Conseil d'Etat.

2.3.4.3 Phase judiciaire

Le transfert de propriété a lieu, à défaut d'accord amiable, par ordonnance d'expropriation prononcée par un juge du tribunal de grande instance désigné par le premier président de la Cour d'appel et saisi par le préfet.

En l'absence d'accord amiable, les indemnités sont fixées comme en matière d'expropriation classique (art. L.13-14 Code de l'expropriation), mais la loi institue cependant certaines spécificités.

En vertu l'article L.561-1 du Code de l'Environnement (anciennement art. 11 de la loi du 2 février 1995 : « [...] pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque ». La fixation de l'indemnité d'expropriation ne tient pas compte de la réduction de la valeur vénale correspondant au risque auquel les biens sont exposés. Cette disposition a pour but de permettre à l'exproprié d'obtenir une indemnité qui lui permette de remplacer son bien sans subir une quelconque dépréciation du fait du risque encouru.

Le paiement des indemnités est à la charge du fonds de prévention des risques naturels majeurs créé suite à l'article L.561-3 du Code de l'Environnement afin de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en cas d'expropriation 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 application de l'article 7 du décret du 17 octobre 1995, ce fonds est alimenté par :

- un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles prévues par le Code des assurances (art. L.125-2). Ce prélèvement, versé par les entreprises d'assurances ou leur représentant fiscal, est fixé à 2.5% du produit ci-dessus et soumis aux mêmes règles, garanties et sanctions que la taxe sur les assurances prévues aux articles 991 et suivants du Code général des Impôts,
- les intérêts des fonds placés,
- les bénéfices sur réalisations de valeurs,
- les sommes reversées (art. L.561-4 du Code de l'Environnement de la loi et art.13 du décret du 17/10/95),
- les avances éventuelles de la loi.

Les ressources sont destinées à couvrir, dans la mesure des fonds disponibles :

- les indemnités versées aux expropriés, ainsi que les dépenses annexes (démolition et limitation d'accès aux biens expropriés),
- les frais de gestion exposés par la caisse centrale de réassurance pour la gestion du fonds,
- les pertes sur réalisations de valeurs,
- les indemnités et remboursements de frais, éventuellement dus aux membres du conseil de gestion de fonds, pour couvrir les frais qu'ils ont exposés dans l'exercice de leur mandat,
- le remboursement des avances de l'Etat.

Selon l'article 9 du décret du 17/10/95, le conseil de gestion du fonds de prévention assure l'organisation du fonds de prévention. Il est présidé par un magistrat de la cour des comptes désigné pour 3 années renouvelables, par arrêté ministériel.

Il comprend, en outre :

- les représentants de chacun des ministres concernés ;
- un maire désigné par le ministre chargé des collectivités locales,
- un représentant des entreprises d'assurance, désigné par le ministre chargé de l'économie,
- 2 personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la prévention des risques majeurs,

- le président du conseil d'administration de la caisse centrale de réassurance.

Le conseil de gestion du fonds, qui n'exerce qu'un rôle consultatif, se réunit au moins une fois par an. Il est consulté sur les projets de comptes annuels du fonds, auxquels doivent être joints les justificatifs appropriés.

Il est par ailleurs consulté sur le "rapport annuel sur la gestion du fonds".

En application de l'article 6 du décret, la gestion comptable et financière du fonds est assurée par la Caisse centrale de réassurance. Cette dernière transfère les sommes ainsi fixées au trésorier-payeur général de chaque département concerné.

Dans le délai de trois mois à partir de la signification de la décision définitive fixant le montant de l'indemnité, si celle-ci n'a pas été payée ou consignée, l'exproprié a droit, sur sa demande adressée par pli recommandé à l'expropriant, au paiement d'intérêts.

2.4 ORGANISATION DES SECOURS

Il s'agit de limiter les conséquences d'un accident sur les personnes, les biens et l'environnement en intervenant avec des moyens de lutte préalablement quantifiés et planifiés dans les plans d'intervention.

Ces plans d'urgence sont préparés par le préfet du département en liaison avec les autorités, les services et les organismes compétents pour prendre les mesures de sauvegarde ou dont les moyens sont susceptibles d'être mis en œuvre pour faire face à des risques particuliers.

Les plans départementaux d'organisation des secours (ORSEC), créés par instruction ministérielle du 5 février 1952, sont élaborés, arrêtés et déclenchés par le préfet du département. La loi du 22 juillet 1987 prévoit, en outre, un plan ORSEC national pouvant être déclenché par le Premier ministre. Ces plans recensent les moyens de secours publics et privés pouvant être mis en œuvre, définissent les conditions de leur mise à disposition et de leur engagement au profit du directeur des opérations de secours. Sont également définies les missions de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, et déterminées les modalités du concours des organismes privés susceptibles d'intervenir. Les plans ORSEC se doivent donc de planifier l'organisation des secours pour faire face aux catastrophes de toute nature.

Cette même loi prévoit dans son article 3, pour certains risques majeurs identifiables, l'élaboration d'un plan d'urgence spécifique tant pour l'organisation des secours que pour les moyens spécialisés et les acteurs à mettre en œuvre. Trois catégories de plans d'urgence ont été définies : **les plans particuliers d'intervention (PPI)** pour faire face aux risques liés à l'existence et/ou au fonctionnement d'installations particulières (dont les installations classées pour la protection de l'environnement à haut risque), les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes (**plans rouges**) mis en place lors d'accidents autoroutiers ou ferroviaires, et **les plans de secours spécialisés (PSS)** établis pour faire face à des risques naturels ou technologiques ne faisant pas l'objet de plans particuliers. Dans cette dernière catégorie, on peut citer les plans de surveillance, d'alerte et de secours mis en place dans des régions très vulnérables (risques d'éboulement de la Séchilienne en Isère, de la Clapière dans les Alpes-Maritimes).

Des opérations de simulation de catastrophes ont été conduites pour tester l'aptitude des pouvoirs publics à mobiliser rapidement et efficacement les secours en cas d'effondrement de la Clapière ou en cas de séismes (Alpes-Maritimes).

2.5 L'INDEMNISATION ET LA RECONSTRUCTION

Les pouvoirs publics ont créé, par la loi n°82-600 du 13 juillet 1982, l'assurance des catastrophes naturelles. Ce système a en partie été inspiré par le régime des calamités agricoles institué par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964. Le régime d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles se fonde sur le principe de solidarité nationale et voulait un couplage entre indemnisation et prévention des risques naturels.

La loi n°82-600 du 13 juillet 1982 a été codifiée par le décret n°85-863 du 2 août 1995 dans le chapitre V du titre II du livre I^{er} du Code des Assurances, aux articles L.125-1 à L.125-6.

2.5.1 Principes généraux

2.5.1.1 L'obligation d'assurer et de s'assurer

Tous les contrats d'assurance de biens (dommages incendie, vol, dégâts des eaux par exemple, mais aussi dommages aux véhicules à moteur) et de pertes d'exploitation comportent obligatoirement la garantie des dommages matériels et des pertes d'exploitation causés par les catastrophes naturelles (art. 1 de la loi du 13/07/82).

Les personnes pouvant bénéficier de cette garantie sont toutes les personnes physiques ou morales autres que l'Etat qui est son propre assureur.

Les entreprises d'assurance doivent insérer dans les contrats visés par l'art. L. 125-1 du Code des Assurances – dits "contrats socles" - une clause étendant leur garantie contre les effets des catastrophes naturelles (art. 2 de la loi du 13/07/82).

La garantie, si elle est obligatoire, n'est pas pour autant une assurance obligatoire, car elle est rattachée à un contrat de base, qui est facultatif : cette garantie est subsidiaire.

Cependant, il existe deux cas de refus d'assurer qui sont exceptionnels. Tout assuré qui n'aurait pas respecté ou pris les mesures imposées par les règles administratives en vigueur, et notamment des règles d'inconstructibilité définies par un plan de prévention des risques (PPR), peut perdre le bénéfice de la garantie lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat (art. L. 125-61 du Code des Assurances).

2.5.1.2 Le prix de la garantie : la prime ou cotisation additionnelle

Celle-ci est calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté et variable selon les catégories de contrat. Ce taux est appliqué à la prime du contrat d'assurance de base (art. 2 de la loi du 13/07/82).

Autrement dit, la garantie est imposée à tous les assurés et le taux de prime est unique pour tous, qu'ils habitent dans des zones les plus dangereuses ou les moins menacées.

La surprime catastrophes naturelles présente donc les mêmes caractères qu'une recette d'ordre fiscal ou parafiscal alimentant un fonds public d'indemnisation, à la différence près que celui-ci est géré par les compagnies d'assurances.

La loi prévoit en outre que l'assuré conserve à sa charge une partie de l'indemnité due après sinistre, c'est-à-dire une franchise dont le niveau est également fixé par arrêté. L'objectif premier est d'éliminer les sinistres de faible montant, inférieurs au coût du traitement d'un dossier. L'objectif second est de responsabiliser les assurés en les faisant participer à la charge des dommages.

Les franchises applicables s'entendent par événement et par contrat. Elles s'appliquent même si le "contrat socle" n'en prévoit pas.

2.5.2 Conditions d'application

La garantie d'assurance ne peut être mise en jeu que si l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances (art. 1 de la loi du 13/07/82) et qu'après publication de cet arrêté au Journal officiel de la République. C'est donc une décision des pouvoirs publics qui détermine la prise en charge par le régime de tel ou tel événement naturel.

Le délai qui s'écoule entre l'événement naturel et la publication au Journal officiel de l'arrêté est en général de 3 à 6 mois, beaucoup moins pour les événements les plus exceptionnels et les plus médiatiques.

Sont considérés comme effets des catastrophes naturelles les dommages matériels directs non assurables.

Pour que le sinistre soit couvert au titre de la garantie « catastrophes naturelles », il faut que l'agent naturel en soit la cause déterminante.

L'agent naturel doit par ailleurs présenter une intensité anormale, quelle que soit son importance (dommage très localisé ou non) mais la loi ne fixe pas le critère d'anormalité de l'intensité.

2.5.3 Champ d'application

2.5.3.1 Les risques couverts

Les effets des catastrophes naturelles susceptibles d'être couverts sont ceux qui ne sont pas habituellement garantis par les règles classiques d'assurance.

Pas plus qu'en 1964, la loi ne dresse la liste des « agents naturels » susceptibles d'être reconnus comme des catastrophes naturelles.

Des indications sont cependant fournies par les circulaires du 27 mars 1984 et du 28 décembre 1992. Selon elles, il s'agit des événements naturels dont la liste, non exhaustive, est la suivante :

- les inondations (cours d'eau sortant de leur lit) ;
- les ruissellements d'eau, de boue ou de lave ;
- les glissements ou effondrements de terrain ;
- la subsidence (effondrement de terrain consécutif à la baisse de la nappe phréatique) ;
- les séismes ;
- les raz-de-marée ;
- les masses de neige ou de glace en mouvement (avalanche, coulée de neige).

La loi n°90-509 du 25 juin 1990 modifiant la loi de 1982, prévoit que les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones, sont écartés du champ d'application du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ils sont considérés comme des phénomènes couverts par les contrats classiques d'assurance. Cette loi a levé l'ambiguïté tempêtes/catastrophes naturelles car à plusieurs reprises, des arrêtés "à caractère exceptionnel" ont été pris compte tenu de l'ampleur de certains phénomènes (par exemple, les arrêtés pris suite aux tempêtes de novembre 1982).

La garantie tempête couvre aussi le poids de la neige et la chute de grêle sur les toitures.

Par ailleurs, la loi de 1990 a étendu l'application de la loi de 1982 aux 4 départements d'Outre-Mer (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane) ainsi qu'aux deux collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte. Les obstacles d'extension tenaient aux conditions climatiques et au tissu socio-économique particulier qui les caractérisent. En revanche, les territoires d'Outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie Française) demeurent hors du champ d'application de la loi de 1982.

2.5.3.2 Les biens couverts

Ce sont des biens meubles ou immeubles (y compris les véhicules terrestres à moteur), assurés contre les dommages incendie ou tous autres dommages, appartenant à des personnes physiques ou tous autres dommages, appartenant à des personnes physiques ou morales différentes de l'Etat et ayant subi des dommages matériels directs.

La circulaire du 27 mars 1984 donne une liste des biens garantis. Elle précise également les biens susceptibles d'être exclus des catastrophes naturelles, en raison notamment de l'application d'autres modalités de couverture.

2.5.3.3 Les exclusions du champ d'application

Les exclusion du champs d'application des catastrophes naturelles sont les suivantes :

- les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment, dont l'indemnisation reste régie par les dispositions de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 modifiée organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles ;
- les dommages subis par les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que les marchandises transportées ;
- les dommages indirects comme les frais de relogement, les pertes de loyers, les honoraires d'experts ;
- les dommages corporels sauf si les victimes ont préalablement souscrit un contrat individuel d'accident ou une assurance sur la vie ;
- les biens exclus par l'assureur, par autorisation du bureau central de tarification ;
- les biens non assurés ou généralement exclus des contrats d'assurance dommages (terrains, plantations, sépultures, voirie, ouvrages de génie civil...).

2.5.4 La procédure de constatation de l'état de catastrophe naturelle

Elle est largement détaillée par la circulaire du 19 mai 1998.

2.5.4.1 Constitution du dossier

Lorsque survient un événement susceptible de présenter le caractère de catastrophe naturelle, le préfet du département concerné avertit par télex la Direction de la sécurité civile (D.S.C.) du ministère de l'Intérieur.

Les administrés doivent être informés le plus rapidement possible par voie de presse ou d'affichage du droit à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. De même, il doit leur être conseillé de déclarer dès que possible l'étendue du sinistre à leur assureur.

Les services municipaux rassemblent les demandes des sinistrés et constituent un dossier que le préfet adresse à la D.S.C. dans un délai d'un mois à compter de la date de début de sinistre. Ce délai écoulé, seules des demandes complémentaires et exceptionnelles pourront être faites (sauf pour les cas de sécheresse, conformément à la circulaire du 28 décembre 1992).

Le rapport du préfet comporte :

- un rapport circonstancié sur la nature et l'intensité de la catastrophe ;
- les dates et heures de début et fin de l'événement ;
- une carte administrative du département limitant la zone géographique touchée par l'événement ;
- la liste des communes atteintes, classées par ordre alphabétique dans chaque arrondissement et canton ;
- une fiche de sinistre par commune ;
- le rapport de la station météorologique la plus proche ;
- le rapport de service d'annonce des crues s'il existe (en cas de crue de rivière) ;
- les rapports et messages de police, de gendarmerie ou des sapeurs-pompiers ;
- un dossier de coupures de presse, ou photographies ;
- les mesures de prévention prises ;
- les arrêtés antérieurs de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

S'il s'agit de coulées de boue, il est important que le rapport météorologique indique la durée ayant précédé le retour de l'événement naturel à l'origine des dommages constatés.

Dans le cas d'une demande de reconnaissance pour des mouvements de terrain liés à la sécheresse, une étude géotechnique faisant état de la nature du sol, de la date d'apparition des désordres, de leur description et de l'ampleur des dommages. Le rapport doit indiquer le nombre d'habitations touchées, leur ancienneté, ainsi que la période de constatation des fissures.

2.5.4.2 La commission interministérielle

2.5.4.2.1 Rôle

Se réunissant ordinairement à un rythme mensuel, elle est saisie après réception du dossier par le ministre de l'Intérieur et est chargée de préparer les arrêtés interministériels devant constater l'état de catastrophe naturelle. Elle émet un avis consultatif sur l'intensité anormale de l'agent naturel. Trois issues sont envisageables pour chaque dossier :

- avis favorable : jusqu'à présent, cet avis a toujours été suivi ;
- avis défavorable : l'intensité anormale de l'agent naturel n'a pas été démontrée, le dossier est clos. Néanmoins, de nouveaux éléments probants peuvent permettre son réexamen ;
- ajournement : la commission ne statuera définitivement qu'après l'examen d'informations complémentaires.

La commission interministérielle joue donc un rôle essentiel dans la décision de constatation. Curieusement, elle n'est instituée par aucun texte réglementaire, mais est née de la pratique.

2.5.4.2.2 Constitution

Elle est composée d'un représentant du ministère de l'Intérieur (DSC) qui préside la commission, de deux représentants du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (direction du budget et service des assurances) et d'un membre du secrétariat d'Etat à l'Environnement (Délégation aux risques majeurs).

Cette commission comprend également un représentant du ministère chargé de l'Outre-mer lorsque les départements et les collectivités territoriales d'Outre-mer sont concernés. De plus, deux conseillers techniques du ministère de l'environnement (DPPR) y sont systématiquement associés.

2.5.5 Le règlement des sinistres

2.5.5.1 Déclaration du sinistre par l'assuré

L'assuré doit déclarer son sinistre au plus tard dans les 10 jours suivant la publication au J.O. de l'arrêté interministériel de constatation pour les dommages matériels directs et, au plus tard dans les 30 jours pour les pertes d'exploitation.

2.5.5.2 Règlement par l'assureur

Le montant et les conditions du règlement découlent des clauses du "contrat socle".

L'assureur doit verser l'indemnité dans un délai de trois mois à compter de la remise par l'assuré de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies.

Lorsque la date de publication de l'arrêté interministériel est postérieure à la date de remise de l'état des pertes, c'est cette date de publication qui marque le point de départ du délai de trois mois.

L'article L.125-4 prévoit le remboursement du coût des études géotechniques rendues préalablement nécessaires pour la remise en état des constructions affectées par les effets d'une catastrophe naturelle.

2.5.6 Caisse centrale de réassurance (CCR) et garantie de l'état

2.5.6.1 Coassurance et réassurance

Le rôle de la coassurance et de la réassurance est, de façon générale, d'élargir la capacité financière des assureurs et de leur permettre en conséquence de limiter leurs engagements. Les deux systèmes sont constamment associés, compte tenu de l'ampleur possible des indemnisations. Sans eux, il ne pourrait être question d'assurer des risques catastrophiques.

- Coassurance :

La coassurance consiste pour plusieurs assureurs directs à se grouper sur un même contrat pour assurer un même bien ou une même activité. C'est une opération par laquelle plusieurs entreprises d'assurance garantissent un même risque, chacune d'elles prenant en charge une fraction convenue, sans solidarité. Une police unique collective est souscrite par l'assuré. Pour des risques importants, les coassureurs signent un contrat de coassurance (consortium). C'est un partage des risques.

- Réassurance :

La réassurance est une opération par laquelle une entreprise d'assurance se fait assurer à son tour pour tout ou partie des risques qu'elle demeure seule à garantir à l'égard de l'assuré. L'assureur direct se décharge d'une partie de son engagement sur le réassureur. La partie qu'il garde à sa charge est "le plein de conservation" ; mais vis-à-vis de l'assuré, il est redevable de la somme totale garantie, "le plein de souscription".

On distingue la réassurance facultative de la réassurance par traités. La première est une réassurance au coup par coup, la seconde implique des "relations d'affaires" entre l'assureur et le réassureur. La cession des risques est alors organisée dans un traité obligatoire de réassurance.

2.5.6.2 La Caisse Centrale de Réassurance (CCR)

La CCR a été créée par la loi du 25 avril 1946. Le code des assurances la définit comme : "un établissement public, de caractère commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances" (art. L 431-1).

A cet établissement public, toutes les entreprises d'assurances du marché français étaient jusqu'en 1970 obligées de céder en réassurance une quote-part de leurs engagements (cessions légales). Depuis cette date, ses fonctions ont été redéfinies.

La CCR a un double rôle : un rôle de gestionnaire et un rôle d'assureur.

1) Elle gère plusieurs fonds d'indemnisation :

- le Fonds des calamités agricoles (art. L 431-11 et L 431-12),
- le Fonds de revalorisation des rentes d'accidents de circulation,
- le Fonds de compensation de l'assurance construction.

2) Elle « a pour objet la réassurance de tous organismes français ou étrangers d'assurance et de réassurance, la récoession aux même organismes, ainsi que toutes opérations se rattachant à ces activités » (art. R 431-12).

"Les cessions faites à la Caisse Centrale de Réassurance et les récoessions de celle-ci résultent de traités ou d'accords passés suivant les méthodes et usage de la réassurance privée" (art. 431-9).

La CCR est donc une compagnie publique qui fonctionne comme une société privée lorsqu'elle met en oeuvre des opérations de réassurance.

En matière de réassurance, elle effectue deux types d'interventions :

- des interventions courantes (assurances de dommages...),
- des interventions spécifiques avec la garantie de l'Etat concernant :
 - les "risques résultant de faits à caractère exceptionnel, tels qu'états de guerre étrangère ou civile, atteintes à l'ordre public, troubles populaires, conflits de travail, lorsque ces risques naissent de l'utilisations de moyens de transport, ou se rapportent à des biens en cours de transport ou stockés" (art. L 431-4) ;
 - les risques résultant des catastrophes naturelles (art L 431-9) ;
 - les risques résultant d'attentats ou d'actes de terrorisme (art. L 431-10).

Compte tenu de l'importance des phénomènes naturels qui caractérise ces risques, l'Etat a élargi la capacité financière des assureurs par la réassurance auprès de la CCR. Cette société publique n'a pas, en théorie, le monopole de la réassurance des catastrophes naturelles, les assureurs pouvant se garantir auprès d'un réassureur de leur choix, y compris une société étrangère. Cependant, elle est la seule à bénéficier d'une garantie de l'Etat pour la réassurance de ce type de risque, ce qui lui permet de proposer une couverture illimitée. Cette garantie de l'Etat prend la forme d'avances du Trésor remboursables dans un délai maximum de 4 ans à partir des excédents de recettes des exercices suivants. La CCR jouit donc d'un quasi-monopole de fait, les assureurs français ne trouvant pas de réassureurs, internationaux notamment, intéressés à couvrir ce type de risque.

Les assureurs cèdent à la CCR une certaine proportion des primes qu'ils encaissent. Celle-ci leur propose en contrepartie une couverture qui peut être quasi totale. 75 % des bénéfices de chaque exercice sont placés par la CCR dans une provision spéciale dite "provision d'égalisation", laquelle est destinée à faire face aux conséquences d'une catastrophe majeure. La CCR a ainsi constitué une réserve de 3,4 milliards de francs. Ce provisionnement, en franchise d'impôts pendant 10 ans, n'est pas une obligation mais une possibilité offerte par la loi de 1982. Ainsi, tous les assureurs ne constituent pas de telles provisions d'égalisation.

Le taux de commission payé par la CCR aux compagnies d'assurance est négocié tous les 3 ans et identique pour toutes les compagnies.

En 1999, pour la première fois depuis l'instauration du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles par la loi du 13 juillet 1982, la garantie de l'état a dû être mise en jeu à la suite d'inondations (du 12 au 14 novembre dans le sud et du 25 au 29 décembre) afin de permettre à la CCR de respecter ses engagements. La CCR a en effet reçu de l'Etat 450 millions d'euros à valoir sur le montant définitif des dommages mis à la charge de la garantie de l'Etat.

3. LE PLAN DE PREVENTION DES RISQUES (P.P.R.)

L'article L.562-1 du Code de l'Environnement (anciennement l'art. 16 de la loi n°95-101 du 2 février 1995) institue les PPR qui remplacent l'ensemble des dispositifs existants, c'est-à-dire les PER, les périmètres de risques de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme, les PSS et les PSZIF. L'article L.652-6 (anciennement l'art. 40-6 de la loi de 1987) ajoute également que ces anciens dispositifs valent désormais PPR et produisent donc les mêmes effets.

Le PPR est un instrument unique et plus souple, qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des risques naturels prévisibles.

3.1 CHAMP D'APPLICATION

Le Chapitre II du Titre VI du Livre V du Code de l'Environnement porte sur les 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.

Le PPR peut être mono-risque, notamment en présence d'un risque plus préoccupant, ou au contraire multirisque, par exemple lorsque les phénomènes sont indissociables ou que les risques sont d'un même niveau de priorité.

L'étendue des dispositions réglementaires applicables dans le cadre d'un PPR est plus large que celle qui prévalait pour les anciens PER. En particulier, **le PPR** ne s'applique pas uniquement aux constructions, mais permet également de réglementer les exploitations agricoles, industrielles, forestières et artisanales.

La réalisation d'un PPR suppose que l'Etat se fixe un cadre de référence définissant notamment le niveau de prévention recherché. Pour les inondations, la référence sera la plus forte crue connue si elle est au moins centennale, et à défaut la crue centennale.

3.2 OBJET

L'objet du PPR est de délimiter les zones exposées aux risques.

Les objectifs sont :

- de ne plus accroître le nombre de constructions et aménagements nouveaux installés en zone vulnérable,
- de réduire la vulnérabilité de ceux qui sont déjà réalisés en zone exposée,
- de ne pas aggraver les risques ni en provoquer de nouveau (préservation des champs naturels d'inondation et des capacités d'écoulement des vallées).

3.2.1 Mesures de prévention, de protection et de sauvegarde

Le PPR a pour objet de définir ou imposer des mesures de prévention, de protection à prendre, à la fois pour les collectivités locales et les particuliers. Selon l'article 4 du décret du 5 octobre 1995, le PPR peut notamment :

- "définir les règles relatives aux réseaux et infrastructures publics desservant son secteur et visant à faciliter l'évacuation ou l'intervention des secours" ;

- "prescrire aux particuliers (personnes privées, comme les aménageurs) et à leurs groupements (dont les associations syndicales) la réalisation de travaux contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion des dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenue des phénomènes considérés" ;
A ce titre, les mesures pourront définir les moyens légers de sauvegarde et de protection (barques, moyens d'étanchéité et de surélévation des équipements pour les inondations par exemple, ou renvoyer à un plan de secours spécialisé existant ou à établir).
- "subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques [...]".

Si l'objectif prioritaire du PPR reste le contrôle des projets nouveaux, de manière à permettre aux occupants des zones visées de conserver la possibilité de mener une vie et des activités normales si elles sont compatibles avec les objectifs de sécurité recherchés, il peut toutefois être imposé des mesures sur des bâtiments ou des activités existants.

Ces mesures peuvent être de nature très diverse et doivent porter sur des dispositions d'aménagement, d'utilisation ou d'exploitation. Elles s'appliquent aux bâtiments, mais aussi à tous types d'aménagement susceptible d'influencer les conditions du risque.

Toutefois, le coût des travaux imposés ne peut dépasser 10 % de la valeur vénale estimée du bien à la date d'approbation du plan. (art. 5 du décret du 05/10/95).

3.2.2 Interdictions et prescriptions

L'article L.562-1 (art. 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée) indique que les PPR peuvent interdire ou soumettre à des prescriptions, non seulement les constructions et ouvrages, mais également les aménagements et les exploitations industrielles, agricoles, forestières, artisanales et commerciales.

Ces mesures d'interdiction ou de prescription s'appliquent dans les zones délimitées, c'est-à-dire non seulement aux zones fortement exposées à un risque, mais aussi à celles qui ne seraient pas directement exposées mais dont les constructions, les ouvrages, biens et activités pourraient aggraver ou provoquer de nouveaux de nouveaux risques.

Enfin, ces dispositions peuvent s'appliquer à la fois aux constructions et exploitations nouvelles aussi bien qu'aux ouvrages et exploitations existantes.

3.2.2.1 Dispositions applicables aux constructions et aménagements

Les mesures d'interdiction et de prévention relatives aux aménagements et ouvrages touchent non seulement les dispositions d'urbanisme, mais aussi les règles de construction proprement dites.

Le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995 a ainsi introduit un nouvel article R. 126-1 dans le Code de la construction et de l'habitation qui dispose que les PPR "peuvent fixer des règles particulières de construction, d'aménagement et d'exploitation, en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des bâtiments, ainsi que leurs équipements et installations".

Enfin, L.563-1 du Code de l'Environnement indique que, dans les zones exposées à un risque sismique ou cyclonique, le règlement de PPR peut fixer des règles de construction plus sévères que celles normalement applicables.

3.2.2.2 Dispositions applicables aux activités

Les mesures d'interdiction et l'édition de prescriptions s'adressent non seulement aux constructions, mais aussi à un certain nombre d'activités économiques, agricoles et forestières, existantes ou non. Elles visent aussi bien l'implantation de ces activités que leur fonctionnement et leur exploitation.

En matière de risque d'inondation, il pourra ainsi être imposé le recours à des techniques de gestion des écoulements pluviaux pour limiter le volume des ruissellements. Des prescriptions particulières pourront également être imposées suivant l'activité et la nature du risque en matière d'utilisation du sol (clôtures, remblais, déblais, soutènement, plantations, cultures, etc.), s'agissant des modalités d'accès, des dépôts, réseaux ou installations mobiles.

3.3 ELABORATION

Le PPR est élaboré par l'Etat et, de manière déconcentrée, par les préfets et leurs services techniques (art. L.562-1 du Code de l'Environnement).

Le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995 précise les modalités de mise en œuvre des PPR.

3.3.1 Prescription du PPR

Le point de départ de la procédure du PPR est l'arrêté de prescription pris par le préfet.

Selon l'article 2 du décret, l'arrêté détermine :

- le périmètre mis à l'étude (qui couvre en principe un bassin de risques et peut porter sur tout ou partie du territoire des communes exposées);
- la nature des risques pris en compte ;
- le service déconcentré de l'Etat chargé d'instruire le PPR.

Dans le cas où le périmètre d'application du PPR s'étendrait sur plusieurs départements, l'arrêté est pris conjointement par les préfets intéressés et précise celui qui est chargé de conduire la procédure (art.1 du décret).

Pour permettre une information officielle des communes concernées sur la procédure qui s'engage, l'arrêté est notifié aux maires des communes.

3.3.2 Consultations

Le projet de PPR est soumis à un ensemble de consultations définies par l'article 7 du décret. Il est soumis à enquête publique et, dans tous les cas, à l'avis des conseils municipaux des communes dont le territoire est inclus dans le périmètre.

D'autres organismes sont consultés en fonction du contenu du projet :

- les conseils généraux et régionaux si les dispositions concernent la prévention contre les risques d'incendie de forêt ou leurs effets ;
- la chambre d'agriculture et le centre régional de la propriété forestière (C.R.P.F.) si le projet concerne des terrains agricoles ou forestiers.

Tous ces avis sont réputés favorables dans les 2 mois de leur saisine.

Les collectivités locales n'ont qu'un rôle consultatif.

Contrairement aux décrets abrogés du 23 mars 1992, relatif aux PZSIF, et du 15 mars 1993, relatif aux PER, l'article 7 du décret n'impose pas de chronologie particulière dans l'organisation des consultations et de l'enquête publique.

3.3.3 Approbation et publication du PPR

A l'issue de ces consultations, le PPR, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est approuvé et notifié aux communes concernées par **arrêté préfectoral** (art. 7). Les modifications ne peuvent conduire à changer de façon substantielle l'économie du projet, sauf à soumettre de nouveau le projet à enquête publique. Ainsi s'en tiendra-t-on à des modifications ponctuelles, fondées sur des faits concrets (constat de la situation d'un terrain vis-à-vis du risque) et qui ne remettent pas en cause les principes de zonage et de réglementation retenus. Aucun recours en Conseil d'Etat n'est possible.

Le PPR doit être affiché pendant un mois en mairie, publié dans deux journaux locaux ou régionaux et la population informée qu'elle peut venir le consulter. Il fera l'objet d'une mention au Recueil des actes administratifs de l'Etat.

3.3.4 Modification ou révision du PPR

Selon l'article 8 du décret n° 95-1089, la modification du PPR est réalisée selon la même procédure et dans les mêmes conditions que son élaboration initiale. Mais elle peut être partielle, ce qui simplifie la procédure lorsque le PPR a été approuvé sur l'ensemble d'un bassin de risques. En effet, dans ce cas :

- les consultations administratives et l'enquête publique ne sont effectuées que dans les communes sur le territoire desquelles les modifications proposées seront applicables ;
- le projet de modification sera un document simplifié comprenant les deux pièces suivantes : une note synthétique présentant l'objet des modifications envisagées et un exemplaire du PPR tel qu'il serait après ces modifications.

A noter qu'aucun texte, ni la jurisprudence ne précise ce qu'il faut entendre par modification partielle. Un élément de réponse est proposé dans le document "jurisque" édité par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement [21]: "Si la modification remet en cause les options fondamentales de prévention retenues, elle sera alors considérée comme substantielle et non partielle. En revanche, une modification à la marge telle que celle qui permettrait d'intégrer une nouvelle donnée physique non prépondérante quant à la « philosophie » du plan ou de réglementer un peu différemment une activité ou des aménagements pourrait être considérée comme partielle.

En tout état de cause, la procédure d'adaptation du PPR trouvera certainement son utilité dans le futur, que ce soit pour compléter par exemple un ancien dispositif sectoriel valant désormais PPR (PZSIF, PSS...) et l'adapter à une approche multirisques, ou pour prendre en compte de nouveaux risques connus et leurs interactions avec ceux déjà réglementés par le PPR."

3.4 CONTENU DU DOSSIER

D'après l'article 3 du décret du 5 octobre 1995, le PPR comprend trois documents :

- une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes pris en compte et leurs conséquences possibles ;
- un ou plusieurs documents graphiques délimitant les différentes zones à risques où la réglementation s'applique

- un règlement précisant les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chaque zone, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ainsi que les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages..., existants à la date d'approbation du plan. Le règlement mentionne le cas échéant celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour la mise en œuvre.

3.4.1 Note de présentation

La note de présentation a pour but de présenter et d'expliciter le parti de protection retenu par le plan de prévention des risques.

Cette note doit présenter clairement :

- les raisons de la prescription du PPR,
- les phénomènes naturels connus, appuyés par des faits et des illustrations significatifs,
- les aléas, en faisant la part des certitudes, des incertitudes, et en explicitant les hypothèses retenues,
- les enjeux de la protection,
- les objectifs recherchés pour la prévention des risques,
- le choix du zonage et des mesures réglementaires répondant à ces objectifs.

3.4.2 Documents graphiques

Le PPR comporte *a minima* un plan de zonage, et peut être complété de cartes informatives (cf. § 2.1 du présent rapport).

Le plan de zonage distingue géographiquement les zones exposées à des risques, et celles qui n'y sont pas directement exposées, mais où l'utilisation du sol pourrait provoquer ou aggraver les risques.

Il doit être suffisamment précis pour être applicable en terme de droit des sols et corroborer le règlement. Ces zones sont en effet définies sur des critères de constructibilité qui sont clairement définis, justifiant les interdictions, les prescriptions applicables (homogènes) ainsi que les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Le PPR ne précise pas le système de codification tel, par exemple, le système des PER qui consistait à distinguer entre trois types de couleurs différentes (rouge, bleue et blanche) selon l'intensité du risque encouru. Mais ces représentations sont devenues classiques et demeurent dans la pratique des professionnels. Le ministère de l'environnement conseille notamment, dans son guide général des PPR, d'utiliser les zones rouges pour les zones où la construction est interdite, et les zones bleues pour les zones où les prescriptions sont moins contraignantes.

3.5 EXECUTION

3.5.1 Annexion au PLU (ou anciennement POS)

“ *Le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au POS (maintenant PLU) conformément à l'article L 126-1 du CU* ” (art. L.562-4 du Code de l'Environnement). En cas de carence du maire, le préfet, après mise en demeure qu'il doit adresser au maire, les annexe d'office au PLU. En l'absence de PLU, les prescriptions du PPR prévalent sur les dispositions des règles générales d'urbanisme ayant un caractère supplétif. Dans la pratique, il est indispensable d'aller plus loin que la seule annexion en intégrant les mesures du PPR dans le PLU et notamment dans son zonage. Bien entendu, ces dispositions s'appliquent aux Plans locaux d'urbanisme, introduit par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000.

Le PPR s'impose à toute personne, publique ou privée :

- qui désire entreprendre des constructions ou installations nouvelles au titre du PPR,
- qui, déjà propriétaire ou exploitant des biens ou activités implantés antérieurement au PPR, est tenu de se conformer aux prescriptions.

Dans tous les cas, les dispositions du PPR doivent être respectées pour la délivrance des autorisations d'utilisation du sol (permis de construire, lotissement, ZAC plantations, camping...)

Les articles L.562-1 et L.562-2 stipulent qu'à défaut de mise en conformité, le préfet pourra ordonner dans une certaine limite, la réalisation des mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

3.5.2 Application anticipée des PPR

L'article L.562-2 (art.40-2 de la loi de 1987) permet, si l'urgence le justifie, de rendre immédiatement opposables par anticipation et à toute personne publique ou privée, des dispositions qui n'ont pas encore fait l'objet d'un débat public normal.

Cette possibilité constitue une nouveauté par rapport au régime antérieur, et notamment aux PER. Elle est cependant soumise à deux conditions qui doivent être cumulativement remplies :

- le projet de PPR doit tout d'abord être suffisamment avancé et pour cela contenir certaines dispositions comme les prescriptions pouvant figurer dans les zones directement ou indirectement soumises à un risque naturel ;
- il doit ensuite présenter un caractère d'urgence justifiant une application anticipée. La notion d'urgence renvoie à la nécessité d'agir à très court terme, soit à cause des caractéristiques du phénomène naturel (ex. : menace de déclenchement d'un glissement de terrain), soit parce que les projets conduiraient de manière irréversible à aggraver les risques ou à en provoquer de nouveaux (ex. : construction en zone inondable).

La décision d'anticipation est prise par **arrêté préfectoral**, sur la base d'un dossier technique et justificatif comprenant un rapport, un règlement et un document graphique, même succincts, après information des maires concernés, et selon une procédure spécifique définie à l'article 6 du décret du 5 octobre 1995.

La mise en application de manière anticipée n'est en outre qu'une **mesure provisoire** : elle n'est ouverte que pour une durée de trois ans, non renouvelable. Si le PPR n'est pas approuvé dans ce délai, il n'est plus possible de se fonder sur une notion d'urgence. On pourra alors, le cas échéant, recourir à l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme pour contrôler les permis de construire.

3.5.3 Sanctions pénales

L'article L562-5 du Code de l'Environnement (art. 40-5 de la loi du 22 juillet 1987) stipule que : "le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme".

D'autres dispositions du Code de l'urbanisme sont également applicables, tels le constat des infractions (art. L. 480-1), les mesures conservatoires comme l'interruption des travaux ou la saisie des matériaux (art. L. 480-2), l'extinction des poursuites (art. L. 480-6), les modalités d'exécution des jugements (art. L. 480-7 à L. 480-9, art. L. 480-12) et notamment les condamnations à des astreintes. Pour appliquer de telles dispositions, il est nécessaire que les infractions soient constatées par les fonctionnaires commissionnés à cet effet et qui devront remettre leurs observations au tribunal..

3.6 LES RESPONSABILITES ATTACHEES AU PPR

La décision de réaliser des PPR appartient à l'Etat. Un retard anormal dans leur mise en œuvre est susceptible d'engager sa responsabilité selon une jurisprudence du Conseil d'Etat établie et confirmée dans le cadre des R 111-3.

L'élaboration du PPR engage la responsabilité du service instructeur au niveau de la définition du risque prévisible, dont découlent les règles de prévention retenues, et de la prise de décision en matière d'urbanisme et d'occupation du sol. Cette responsabilité pourra être recherchée en cas de contestation du contenu du PPR ou après la survenue d'une catastrophe naturelle, ce qui n'exclut pas la mise en cause d'autres acteurs sur d'autres fondements (par exemple sur la base des pouvoirs de police municipale prévus à l'article 2212 du Code général des collectivités territoriales.

L'application du PPR approuvé implique rarement une responsabilité spécifique des services et personnes publiques ou privées qui en sont chargés. Au contraire, elle renvoie à leurs compétences habituelles et au régime de responsabilité de droit commun qui s'y attache.

3.6.1 Responsabilité administrative

En matière administrative, la mise en cause de l'Etat suppose d'abord que la prévisibilité de la catastrophe soit reconnue par le juge. Elle sera alors essentiellement fondée sur la constatation d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Les éléments pouvant être constitutifs de la faute sont par exemple l'exploitation insuffisante des connaissances acquises, le retard anormal dans la mise en place du plan, l'absence de certaines mesures de prévention, etc.

Cette voie de recours, qui est généralement employée à des fins d'indemnisation, met en œuvre des solutions classiques du droit administratif développées largement par ailleurs.

3.6.2 Responsabilité pénale

Le Code pénal met en cause les personnes physiques, même s'il permet aussi de poursuivre les personnes morales autres que l'Etat.

Les infractions visant les personnes " dépositaires de l'autorité publique " ont été redéfinies par le nouveau Code pénal. Ce dernier prévoit que les agents publics peuvent être mis en cause au titre des délits d'imprudence relatifs aux atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, ainsi qu'à celui de " mise en danger de la personne ".

Depuis la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudence ou de négligence, il doit tenir compte des conditions dans lesquelles l'agent a exercé ses missions (art. L2123-34 du Code général des Collectivités territoriales).

Plus généralement, le recours fréquent à la juridiction pénale est une tendance très récente dans un domaine où, jusque là, les victimes se tournaient uniquement vers la juridiction administrative pour obtenir réparation.

3.7 PPR ET INSTALLATIONS INDUSTRIELLES

Comme cela a été développé dans les paragraphes précédents, le PPR ne s'applique pas uniquement aux constructions, mais permet également de réglementer les exploitations agricoles, industrielles, forestières et artisanales.

L'article L.562-1 (art. 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée) indique que les PPR peuvent interdire ou soumettre à des prescriptions, non seulement les constructions et ouvrages, mais également les aménagements et les exploitations industrielles, agricoles, forestières, artisanales et commerciales.

Ces mesures d'interdiction ou de prescription s'appliquent dans les zones délimitées, c'est-à-dire non seulement aux zones fortement exposées à un risque, mais aussi à celles qui ne seraient pas directement exposées mais dont les constructions, les ouvrages, biens et activités pourraient aggraver ou provoquer de nouveaux risques.

Les autorités disposent donc ici d'un véritable outil permettant d'imposer aux industriels de prendre des mesures afin de limiter les conséquences d'un phénomène naturel.

Certains départements ont fait cette démarche. On peut citer comme exemple les plans de préventions inondations des communes d'Iton et de Beaumont-Le-Roger, dans le département de l'Eure qui intègrent dans leur règlement des prescriptions spécifiques pour les installations industrielles. Les prescriptions s'articulent autour de deux axes :

- des mesures de prévention, classées par ordre de priorité ;
- la mise en place d'un programme de réduction de la vulnérabilité.

DANS ce qui suit, à titre d'exemple, on expose dans les grandes lignes, les mesures et le programme de ces deux communes. Les mesures de prévention interdisent le stockage de produits polluants miscibles à l'eau dans des zones naturelles destinées au laminage des crues (zones vertes) et imposent d'arrimer ou de mettre hors d'eau de tels produits dans des zones soumises à un aléa fort ou modéré (zones rouges et bleues).

Plus particulièrement, les propriétaires ou exploitants d'activités industrielles ou artisanales sont obligés de prendre des mesures de prévention définies par ordre de priorité (arrimage, mise hors d'eau de 30 cm au-dessus de la crue de référence, dispositifs de coupures des réseaux électrique, gaz et eau...). Ces mesures peuvent être remplacées par la mise en œuvre d'un programme de réduction de la vulnérabilité défini par le propriétaire ou l'exploitant de l'activité.

Le programme de réduction de la vulnérabilité doit permettre de réduire les risques suivants :

- accident de travail et pollution en cas d'inondation ;
- dommages aux installations et aux produits manufacturés ;
- arrêt prolongé de l'activité après une inondation ;

Le programme de réduction de la vulnérabilité doit comporter :

A) Un diagnostic du risque d'inondation, qui permet de connaître :

- Les indicateurs permettant de quantifier ou de qualifier les différents risques énoncés ci-dessus ;
- L'identification des installations et des zones de stockages implantées sous la cote de référence ;
- L'identification des installations et des produits stockés susceptibles de provoquer un accident ou une pollution en cas de submersion ;
- L'évaluation des dommages pour la santé ou l'environnement consécutifs à un accident ou à une pollution ;
- L'identification des matériels susceptibles d'être endommagés et la liste des pièces de rechanges à renouveler après une inondation ;
- L'évaluation économique des dommages potentiels aux installations et aux produits manufacturés ;
- L'évaluation du temps nécessaire au redémarrage de l'activité après une inondation ;
- L'évaluation économique des pertes d'exploitation potentielles.

B) L'indication des moyens à mettre en place, qui contient :

- Les moyens de surveillance et d'intervention sur le site pour prévenir la pollution des eaux ;
- Les consignes de sécurité et leur mode d'affichage ;
- La délimitation d'une zone refuge pour permettre, le cas échéant, la mise hors d'eau des produits polluants, de certains matériels ou des produits manufacturés ;
- Les mesures à mettre en œuvre pour limiter les dommages aux installations ou aux produits manufacturés ;
- La liste des pièces de rechange de secours qui doivent être disponibles en permanence sur le site ;
- Les mesures à mettre en œuvre pour permettre une reprise rapide de l'activité ;
- Le programme prévisionnel des opérations envisagées ;
- Les bilans de la réduction de la vulnérabilité, exprimés à partir des indicateurs définis dans le diagnostic, dans les deux cas suivants :
 - cas n° 1 : mise en œuvre des mesures de prévention préconisées dans le règlement ;

- cas n° 2 : mise en œuvre des mesures prévues dans le programme.

A travers cet exemple, on voit que le PPR peut constituer un véritable outil pour la prise en compte des risques naturels sur les sites industriels afin d'éviter que le phénomène naturel puisse être à l'origine d'un accident technologique.

4. LA REGLEMENTATION SPECIFIQUE A CHAQUE RISQUE

Après avoir développer la réglementation relative à la prévention des risques naturels, au sens large, l'objet du présent chapitre est de présenter la législation spécifique aux risques inondation, séisme, mouvement de terrain et tempête.

4.1 LES MOUVEMENTS DE TERRAIN

4.1.1 Les phénomènes d'érosion

L'urbanisation massive qui s'exerce sur le littoral a souvent contribué à dénaturer les rivages et les pouvoirs publics ont pris conscience de l'intérêt de préserver une certaine partie de l'environnement pour assurer le développement durable des zones côtières. Cette réflexion a abouti, après la publication du rapport de M. Picquard, en 1972, à la création du Conservatoire national des espaces naturels et des rivages lacustres (on parle aujourd'hui du CEL) en 1975, à la promulgation des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) dans la loi de décentralisation (1983) et à la loi Littoral en 1986 (reprise dans le chapitre I du titre II du Livre III du Code de l'Environnement). La loi sur la prise en compte des risques naturels de 1995 considère aussi les risques littoraux dans un espace perçu non plus comme une ligne mais comme une zone.

En cas d'érosion, depuis la loi du 16 septembre 1807, la responsabilité de la protection des biens revient aux propriétaires, bien que la loi prévoit l'intervention des pouvoirs publics en cas de nécessité avérée mais avec participation financière des propriétaires « sauf dans les cas où le gouvernement jugerait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ».

L'article L.211-7 du Code de l'Environnement (art. 31 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992) précise que les départements, les communes, les groupements de ces collectivités, les syndicats mixtes, peuvent exécuter et prendre en charge les travaux de protection contre la mer avec ou sans subvention de l'Etat lorsque ceux-ci présentent un intérêt général. La loi prévoit une procédure spécifique d'enquête publique pour recenser les propriétaires intéressés dont la participation aux dépenses peut être imposée.

En cas d'érosion marine, lorsque la mer envahit des terrains privés soustraits à l'action des flots, ces terrains deviennent dépendance de domaine public maritime (DPM) et les propriétaires perdent leur titre ; ils ne peuvent sans autorisation construire des ouvrages pour contrecarrer l'incursion de la mer, et, en cas de disparition des terrains, il n'y a pas de recours possible car ce phénomène est la conséquence d'un phénomène naturel et non la conséquence d'une décision de l'Etat. En cas d'érosion naturelle aggravée par des travaux de l'Administration, les terrains gagnés par la mer sont incorporés au DPM. L'Etat et les collectivités locales ne sont pas tenus d'intervenir pour protéger les propriétés riveraines de l'action de la mer et de supporter indéfiniment les travaux d'entretien. Cependant, si des travaux de protection sont prévus par une loi, le Conseil d'Etat peut reconnaître l'Etat responsable du non-entretien des ouvrages. Rappelons que le DPM comprend les rivages, les lais et relais, le sol et sous-sol de la mer territoriale et les terrains artificiellement exondés sauf disposition contraire d'actes de concession. Les rivages de la mer concernent les espaces couverts et découverts pendant les périodes de pleines et de nouvelles lunes, et jusqu'où le grand flot de mars peut aller, stipule l'ordonnance de la marine de Colbert (1681) ; ce texte a été précisé par un arrêt du Conseil d'Etat du 12 octobre 1973 qui fixe comme limite amont du rivage « le point jusqu'où les hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

La gestion des terrains appartenant au DPM relève de l'Etat mais les plages peuvent être concédées aux communes ; si les ports autonomes et les ports d'intérêt national ou les ports militaires sont de la compétence de l'Etat, les autres ports sont de la compétence des communes ou du département (selon les fonctions) et bénéficient d'une mise à disposition du DPM.

4.1.2 Les effondrements de cavités anthropiques

Les effondrements liés à la présence de cavités anthropiques (exploitation de carrières) ne sont pas considérés comme des phénomènes naturels et les personnes soumises à ce risque ne peuvent être dès lors indemnisées par les pouvoirs publics. Il s'agit d'un réel problème quand on sait que ces phénomènes se produisent régulièrement dans de nombreuses régions de France.

4.2 LES INONDATIONS

Il existe plusieurs outils réglementaires relatifs aux inondations parmi lesquels la circulaire du 24 janvier 1994, relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables ainsi que les plans de surface submersible, remplacés depuis 1995 par les PPR.

La circulaire du 24 janvier 1994, relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables fixe les objectifs de la politique à tenir en la matière :

- "interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne peut être garantie intégralement et les limiter dans les autres zones",
- préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval",
- "sauvegarder l'équilibre des milieux dépendant des petites crues et la qualité des paysages souvent remarquable du fait de la proximité de l'eau et du caractère encore naturel des vallées concernées".

Parmi les autres textes réglementaires, on peut citer la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (reprise dans le Titre I du Livre II du Code de l'Environnement), qui aborde notamment l'entretien des cours d'eau et l'arrêté interministériel du 27 février 1984 (mis à jour par l'arrêté du 11 février 1997), qui définit les modalités d'annonce des crues.

4.2.1 Les plans de surface submersible remplacés par les PPR

La loi du 30 octobre 1935 ainsi que le décret du 20 octobre 1937, instituent les PSS, plans de surface submersibles. Ceux-ci mettent l'accent sur le libre écoulement des eaux et la conservation des champs d'inondation car la défense contre les inondations par la construction de digues et autres ouvrages fixes peut avoir un effet pervers lors de fortes crues, notamment en gênant l'écoulement des débits et en reportant les risques de catastrophe plus en aval.

Le PSS correspond à des servitudes d'écoulement des eaux qui sont des servitudes d'utilité publique qui doivent figurer en annexe des POS.

Le décret du 20/10/37 a établi une liste de 61 cours d'eau soumis aux servitudes d'écoulement. D'autres cours d'eau et sections de cours d'eau ont été ajoutés depuis.

Le PSS est un document graphique accompagné d'un règlement technique. Il distingue :

- la zone A dite de grand débit,

- la zone B dite d'extension de crue. Elle est plus rarement submersible.

Dans les deux zones, les dépôts et autres sources d'obstacles (constructions, clôtures, plantations...) sont soumis à déclaration. Les déclarations doivent être adressées au préfet par lettres recommandées. Celui-ci peut, dans un délai de 3 mois, interdire les travaux ou prescrire des mesures particulières pour leur exécution. La décision du préfet est apportée à la connaissance du maire de la commune sur le territoire de laquelle sont prévus les travaux.

Le PSS et le règlement technique font l'objet d'une enquête publique et d'une conférence administrative instruite par le service chargé de la défense contre les inondations (service hydraulique de la Direction Départementale de l'Équipement ou service de la navigation). Il est approuvé par décret en Conseil d'État, sur le rapport du ministère chargé de l'Environnement.

4.2.2 L'entretien des cours d'eau

La mise en œuvre d'un entretien régulier des cours d'eau est nécessaire afin d'éviter des exhaussements de la ligne d'eau en période de crues, ou des phénomènes d'embâcles. Il convient toutefois de noter que ces travaux ne doivent pas être abordés uniquement sous l'aspect hydraulique et qu'ils doivent être réalisés dans le cadre de la gestion globale intégrée du cours d'eau, telle que définie à l'article L.211-1 du Code de l'Environnement (art. 2 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau).

En vertu de l'article 114 du Code rural, l'entretien des cours d'eau non domaniaux est une obligation des propriétaires riverains, lesquels sont tenus à un curage (rétablissement du cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelle) et à un entretien (élagage, enlèvement des débris) régulier de la rive. Cette obligation est la contrepartie de leur droit (propriété, pêche).

L'entretien des cours d'eau domaniaux est à la charge de l'État ou du gestionnaire ou du concessionnaire quand le cours d'eau a été transféré ou concédé. Cependant, cette charge se limite à assurer le libre écoulement des eaux et n'implique aucune obligation en matière de protection contre l'action naturelle des eaux, notamment en matière d'érosion de berge et de protection contre les inondations.

Les propriétaires doivent donc assumer la charge des ouvrages de protection contre les inondations sur les cours d'eau domaniaux ou non domaniaux. Cette obligation résulte d'une loi ancienne, celle du 16 septembre 1807 relative aux dessèchements des marais qui prévoit que "les travaux d'endiguement entrepris sur les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables pour assurer la défense des propriétés riveraines sont à la charge des propriétaires intéressés".

Toutefois, les obligations des propriétaires riverains sont peu réalisées, et dans les faits, ce sont souvent les collectivités locales ou leurs groupements qui s'y substituent conformément aux dispositions de l'article L.211-7 du Code de l'Environnement (art. 31 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau) et du décret n° 93-1182 du 21 octobre 1993 pris pour son application afin "d'entreprendre tous travaux, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence".

Lorsque des collectivités réalisent des travaux, elles peuvent faire participer financièrement les propriétaires intéressés par les travaux entrepris.

L'intervention des propriétaires est réglementée et notamment l'exécution de travaux dans le lit des cours d'eau est subordonnée à une autorisation délivrée par le préfet. Celui-ci doit vérifier que les ouvrages et travaux n'aggravent pas les risques d'inondation, ne modifient pas les conditions de sécurité des zones habitées, ne perturbent pas le libre écoulement des eaux.

4.2.3 L'annonce des crues

En vertu des articles L. 2212-5 et L. 2212-4 du Code des collectivités territoriales, le maire a l'obligation de prévenir la population de la montée des eaux. Pour ce faire, l'Etat, sans en avoir l'obligation légale, a mis en place sur les principaux cours d'eau des services d'annonce des crues. Les modalités d'organisation sont définies par l'arrêté interministériel du 27 février 1984 (mis à jour par l'arrêté du 11 février 1997).

4.3 LES TEMPÊTES

La loi n°90-509 du 25 juin 1990 modifiant la loi de 1982, prévoit que les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones, sont écartés du champ d'application du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ils sont considérés comme des phénomènes couverts par les contrats classiques d'assurance. Cette loi a levé l'ambiguïté tempêtes/catastrophes naturelles car à plusieurs reprises, des arrêtés « à caractère exceptionnel » ont été pris compte tenu de l'ampleur de certains phénomènes.

Le code de la construction et de l'habitation définit des normes pour la construction des bâtiments afin que ces derniers résistent aux éléments climatiques extrêmes. Il précise notamment, dans son article R. 111-1, que "La construction doit être telle qu'elle résiste dans son ensemble et dans chacun de ses éléments à l'effet combiné de son propre poids, des charges climatiques extrêmes et des surcharges correspondant à son usage normal."

Les moyens de satisfaire aux exigences ci-dessus sont des plus divers ; pour certains éléments, charges et surcharges, la marge de sécurité peut être celle fournie par les ouvrages traditionnels de maçonnerie ; pour beaucoup d'autres, le calcul sera nécessaire et on considère généralement comme satisfaisantes les réalisations calculées d'après les "Règles de calcul DTU".

Bien entendu, ces règles de calcul sont étroitement associées aux cahiers des charges DTU et aux normes françaises ; par exemple, une norme telle que la NF P 21-202, règles d'utilisation du bois dans les constructions, qui n'est pas un DTU, doit également être respectée. Il en est de même de la NF P 06-001 qui fournit les valeurs de surcharges à prendre en compte dans les bâtiments d'habitation.

Pour les conditions extrêmes, la référence est le règlement définissant les effets de la neige et du vent sur les constructions [10]. Ces règles ont pour objet de fixer les valeurs des surcharges climatiques (neige et vent) et de donner les méthodes d'évaluation des efforts correspondants sur l'ensemble d'une construction ou sur ses différentes parties. Les règles doivent conduire de façon relativement simple à des résultats se rapprochant des effets réels des surcharges climatiques sur les constructions, malgré la complexité de ces effets.

Au point de vue aérodynamique, les règles utilisent les résultats les plus récents des recherches entreprises tant en France qu'à l'étranger. Elles tiennent compte notamment de faits généraux bien confirmés :

- influence de la forme de la construction ;
- existence de succions importantes en particulier sur les surfaces courbes et sur les toitures ;
- coexistence d'actions extérieures et intérieures dont la combinaison donne l'action réelle du vent sur les parois ;

- aggravation des actions (surpressions ou dépressions) intérieures d'un édifice lorsque la paroi comporte des ouvertures ;
- aggravation des dépressions sur certaines zones, en particulier sur les bords de toiture et dans les zones de sillage ;
- accroissement ou diminution de l'effet du vent en fonction des rapports des côtés à la hauteur de la construction.

Au point de vue aérologique, les règles tentent de traduire les effets de phénomènes connus tels que :

- variation de la vitesse du vent avec la situation géographique (effet de région) et avec les conditions topographiques locales (effet de site) ;
- augmentation de la vitesse du vent avec la hauteur au-dessus du sol et freinage du vent au voisinage du sol ;
- augmentation de la turbulence au voisinage des obstacles ;
- réduction de l'effet global des vents turbulents sur des constructions de grandes dimensions.

Les conditions à respecter, en plus ou moins grand nombre, suivant les combinaisons des effets qui viennent d'être énumérés, ont fait l'objet de compromis pour établir des règles simples qui permettent l'interpolation et précisent au mieux tous les cas en évitant des interprétations différentes.

Toutefois il importe de souligner que les règles sont basées sur les effets statiques d'un vent supposé stable en vitesse et en direction avec l'hypothèse que la turbulence et les fluctuations des vents naturels sont si irrégulières en valeur et en direction, que la réponse de la structure ne diffère pas de celle due à un vent régulier de même vitesse moyenne. Pour certaines constructions modernes légères, à faible amortissement et à longue période d'oscillation, il sera nécessaire d'étudier l'influence des effets dynamiques qui, même avec des vents de faible vitesse, peuvent se révéler plus dangereux que les effets statiques.

Sauf exception prévue par le cahier des charges, notamment pour les constructions de dimensions exceptionnelles ou de type spécial, le domaine des règles s'étend à toutes les constructions de la France métropolitaine et des départements de la France d'Outre-mer.

Il peut s'étendre aux constructions d'autres pays à condition de connaître les surcharges climatiques de calcul à prendre en compte dans chaque région.

Les Règles NV 65 viennent d'être rééditées par le CSTB. Cette nouvelle version intègre les deux derniers modificatifs parus en décembre 1999 et en avril 2000. Cette réédition évite en particulier de se reporter simultanément aux Règles N84 (modifiées en 95), comme cela était nécessaire pour les constructions dont le calcul ne fait pas référence aux états limites. La nouvelle carte des vents donnée dans ces règles est une carte de transition vers l'Eurocode. Celui-ci définit la vitesse du vent sur une base probabiliste : le vent cinquantennal. A la suite des tempêtes violentes de décembre, les vitesses de vents relevées par Météo France ont été comparées aux vitesses de vent extrêmes calculées sur la carte des vents actuelles (données de 1949 à 1991). Une nouvelle cartographie prenant en compte les vitesses de vent les plus fortes, entre 1949 et 1999, a été établie avec le soutien de la Délégation aux Risques Majeurs. Cette carte permet de reconsidérer les règles neige et vent actuellement en vigueur et passer ainsi à l'Eurocode.

4.4 LES SEISMES

4.4.1 L'assise législative pour la prévention du risque sismique

La réglementation parasismique française applicable à l'ensemble des territoires et départements est fondée sur l'article L.563-1 du Code de l'Environnement, lequel stipule la définition des zones particulièrement exposées à un risque sismique et la prise en compte de règles particulières parasismiques pour les catégories de bâtiments, équipements et installations qui sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Cet article permet à l'Etat de réglementer les bâtiments, aussi bien nouveaux qu'existants. Les modalités d'application sont, dans les deux cas, renvoyées à des textes ultérieurs.

4.4.2 La classification des bâtiments et des équipements

Le décret n°91-461 du 14 mai 1991, définissant les dispositions mentionnées à l'article L.563-1 précitée, opère, pour la première fois, une distinction entre deux catégories de risques en répartissant les bâtiments, les équipements et les installations respectivement dans la catégorie dite "à risque normal" et celle dite "à risque spécial".

4.4.2.1 La catégorie dite "à risque normal"

Elle comprend les bâtiments, équipements et installations pour lesquelles les conséquences d'un séisme demeurent circonscrites à leurs occupants et à leur voisinage immédiat.

Ces bâtiments, équipements et installations sont répartis en 4 classes A, B, C et D, déterminées par ordre croissant de vulnérabilité potentielle ou d'enjeux stratégiques (organisation des secours, sauvegarde des vies humaines, maintien des fonctions essentielles pour la collectivité, réseaux, etc.). Ces classes sont définies avec plus de précision dans l'arrêté du 16 juillet 1992.

Le décret n°91-461 du 14 mai 1991 fixe par ailleurs un zonage sismique du territoire national réalisé par le BRGM qui établit officiellement 5 zones de sismicité croissante (de 0 à III). Il ne s'agit pas seulement d'une carte d'aléa sismique mais c'est aussi une base à l'application des règles parasismiques de construction dans des limites économiques supportables pour la collectivité, à la mise en œuvre des PPR, à l'information du public et à la préparation des plans de secours.

Pour des raisons d'échelles et de signification de la précision des données, le découpage des zones est réalisé au niveau administratif du canton.

Dans la définition des zones, outre la notion d'intensité, entre une notion de fréquence.

4.4.2.2 La catégorie dite "à risque spécial"

Elle comprend les bâtiments, les équipements et les installations pour lesquels les conséquences d'un séisme peuvent ne pas être circonscrits au voisinage immédiat.

La définition réglementaire de la catégorie "à risque spécial" donnée précédemment est suffisamment large pour intégrer tous les bâtiments, équipements et installations présentant un risque pour l'environnement et plus particulièrement les installations nucléaires, les grands barrages et les installations classées pour la protection de l'environnement. Ces ouvrages sont déterminés par décret du Conseil d'Etat.

Les bâtiments industriels n'appartenant pas à la catégorie "à risque spécial" sont classés en B, C ou D.

Pour le risque spécial, le décret mentionne l'obligation d'appliquer des mesures préventives et notamment des règles de construction, d'aménagement et d'exploitation parasismiques dont les modalités d'application sont réservées à des arrêtés ultérieurs.

4.4.3 La construction parasismique

Les critères de comportement répondant aux exigences réglementaires diffèrent très sensiblement :

- stabilité (non effondrement) pour le bâti courant,
- stabilité + intégrité + capacité fonctionnelle + opérabilité pour les installations classées.

4.4.3.1 l'approche normative pour le "risque normal"

L'arrêté du 16 juillet 1992 désigne le Document Technique Unifié "règles PS 69/82" comme règles techniques à appliquer obligatoirement à tous les bâtiments, maisons individuelles comprises (depuis le 1^{er} août 1994 sauf si elles satisfont aux "Règles PS-MI 89 révisées 92"). Il définit en outre en fonction des zones de sismicité et des classes de bâtiments un coefficient (accélération nominale) à appliquer qui correspond au niveau minimal de protection

Il est modifié par l'arrêté du 29 mai 1997 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de catégorie dite à "risque normal", qui étend l'obligation d'application des règles PS 92 au bâti ancien, dès lors qu'il fait l'objet de gros travaux.

Enfin, le décret n° 2000-892 du 13 septembre 2000 modifiant l'article 1^{er} du décret du 14 mai 1991 précise l'application des dispositions particulières de construction parasismique ; celles-ci peuvent être imposées :

- aux équipements, installations et bâtiments nouveaux ;
- aux additions de bâtiments existants par juxtaposition, surélévation ou création de surfaces nouvelles ;
- aux modifications importantes des structures de bâtiments.

Il est à noter que les règles PS 92 ne sont prévues que pour le neuf et que les personnes voulant entreprendre des travaux de confortement, même s'il n'y a pas de modifications importantes prévues à la base, se trouvent dès lors dans l'illégalité.

Remarque : on notera que parmi les Eurocodes structuraux, l'Eurocode 8 traite du calcul des dispositions de résistance des structures aux séismes.

4.4.3.2 Une étude au cas par cas pour le "risque spécial"

Cette étude détaillée s'intègre dans l'étude des dangers exigée réglementairement pour une installation particulière de cette catégorie. Elle implique des développements beaucoup plus poussés que dans le cas d'une installation "à risque normal".

La démarche pour la prise en compte du risque sismique pour les ouvrages à risque spécial sera détaillée au paragraphe 5.2.1.3 relatif aux Installations classées pour la protection de l'environnement.

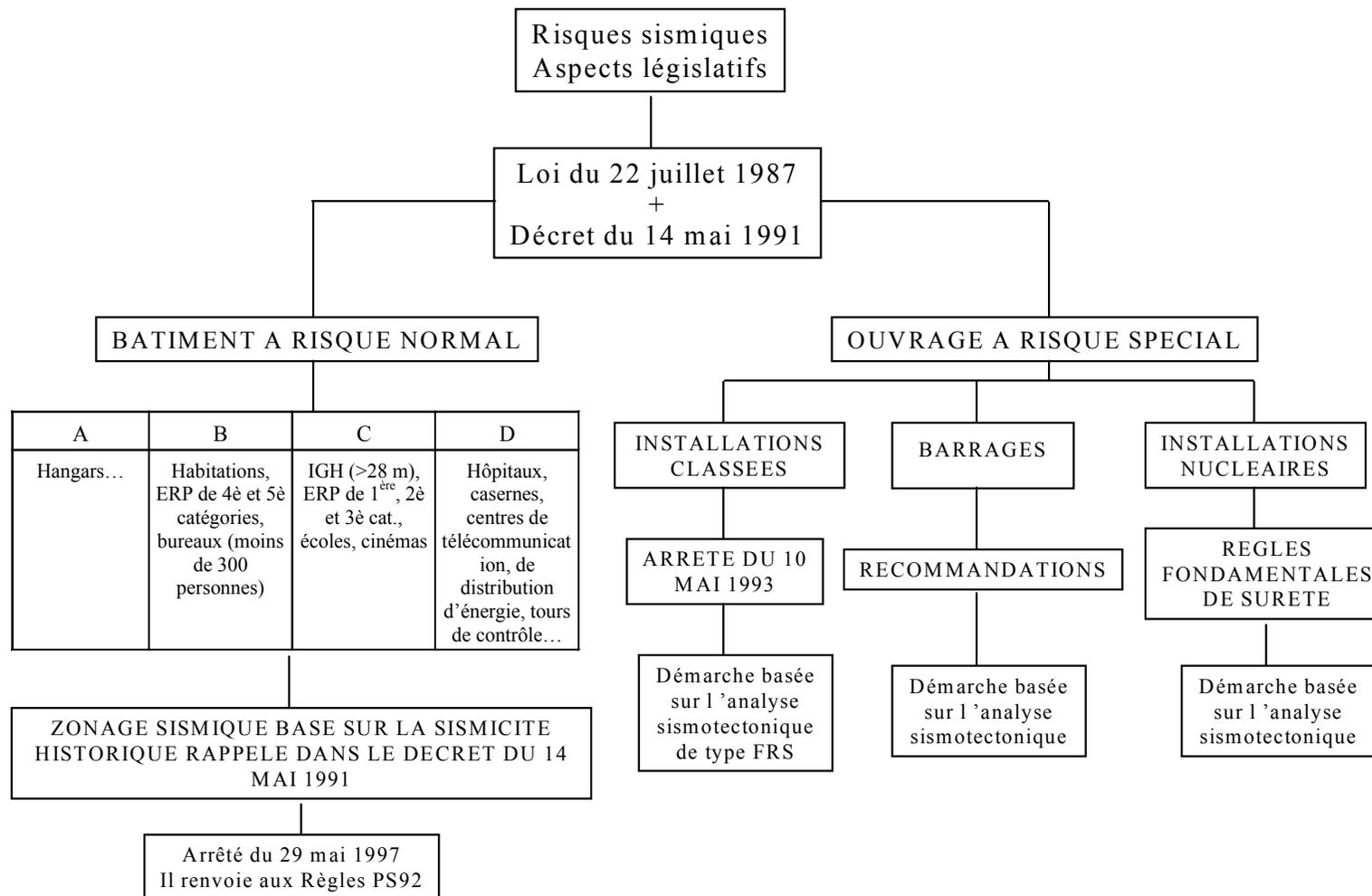


Figure 2 : dispositif de la réglementation de la construction parasismique en France

5. LA REGLEMENTATION ICPE ET RISQUES NATURELS

5.1 LA REGLEMENTATION ICPE

5.1.1 Généralités

Le cadre réglementaire général dans le domaine des installations classées est constitué par :

- le titre Ier du Livre V du Code de l'Environnement, relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement
- le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié pris pour l'application de la loi n° 76-663 relative aux ICPE.

L'article L.511-1 stipule que la police des installations classées vise toutes les installations qui « *peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments* ».

L'article L.511-1 définit les catégories très larges d'installations (usines, dépôts, chantiers, ateliers) laissant à la Nomenclature des installations classées le soin de déterminer exactement son champ d'application (décret du 20 mai 1953, modifié). Cependant, certaines catégories déterminées ont été précisées par décret du gouvernement :

- les installations de traitement de déchets en application de l'article L.541-25 (anciennement l'art. 7 de la loi du 15 juillet 1975) ;
- les carrières ;
- les stockages souterrains de produits dangereux : stockages de produits chimiques, de gaz et d'hydrocarbures.

Toutes les activités soumises au Titre Ier du Livre V du Code de l'Environnement sont donc inscrites par décret pris en Conseil d'Etat, après avis du Conseil Supérieur des Installations Classées, dans la Nomenclature. La Nomenclature des ICPE tient compte :

- des substances,
- des activités.

La Nomenclature est présentée sous forme de rubriques. La rubrique, repérée par un numéro, énonce l'activité et donne les seuils de classement.

Les installations sont classées en trois catégories, en fonction des seuils :

- celles qui relèvent du régime de la déclaration. Elles sont désignées par la lettre D,
- celles qui relèvent du régime de l'autorisation. Elles sont désignées par la lettre A ;
- les installations relevant du régime de l'autorisation et soumises à servitude. Les installations susceptibles d'être soumises à servitude sont celles qui relèvent de la liste prévue à l'art. L 515-8 du titre Ier du Livre V du Code de l'Environnement. Il s'agit des installations présentant des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement. Elles sont désignées par les lettres AS.

L'exploitant d'une installation soumise à autorisation est tenu d'adresser une demande d'autorisation à la préfecture du département concerné.

5.1.2 La procédure de demande d'autorisation d'exploiter

L'exploitant d'une installation soumise à autorisation est tenu d'adresser une demande d'autorisation à la préfecture du département concerné. Cette demande doit émaner de l'exploitant, c'est-à-dire de la personne physique ou morale qui se propose de mettre en service l'installation.

L'autorisation doit être obtenue avant toute exploitation d'une installation. Compte tenu de la durée de la procédure, l'exploitant a donc intérêt à présenter sa demande suffisamment à l'avance pour que l'autorisation puisse être délivrée approximativement à l'époque où il se propose de commencer l'exploitation de son installation.

La demande concerne une ou plusieurs installations soumises à autorisation, celles-ci pouvant, lorsqu'elles sont exploitées sur le même site et qu'elles appartiennent au même exploitant, faire l'objet d'une même demande et donc de la même procédure (enquête, arrêté préfectoral).

La forme de la demande est fixée par les articles 2 et 3 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifié. La demande doit mentionner :

- l'identité du demandeur : s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse de son siège social ainsi que la qualité du signataire de la demande ;
- l'emplacement sur lequel l'installation doit être réalisée (commune, département, etc) ;
- la nature et le volume des activités que le demandeur se propose d'exercer ainsi que la ou les rubriques de la Nomenclature dans lesquelles l'installation doit être classée ;
- les procédés de fabrication que le demandeur mettra en œuvre, les matières qu'il utilisera, les produits qu'il fabriquera, de manière à apprécier les dangers ou les inconvénients de l'installation ;
- les capacités techniques et financières de l'exploitant.

Lorsque la demande d'autorisation porte sur une installation de stockage des déchets, une carrière ou une installation figurant sur la liste prévue à l'article L 515-8 du titre Ier du Livre V du Code de l'Environnement (installations soumises à servitudes), elle précise en outre les modalités des garanties financières, notamment leur nature, leur montant et les délais de leur constitution. Ces garanties sont destinées à assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture. Elles ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice par fait de pollution ou d'accident causé par l'installation. La circulaire du 18 juillet 1997 précise les conditions de mise en place de ces garanties et propose une méthode de détermination de leur montant.

La demande doit être accompagnée :

- d'une carte au 1/25 000 ou à défaut au 1/50 000 sur laquelle sera indiqué l'emplacement de l'installation projetée,

- d'un plan à l'échelle de 1/2 500 au minimum des abords de l'installation jusqu'à une distance qui sera au moins égale au dixième du rayon d'affichage fixé dans la Nomenclature des installations classées pour la rubrique dans laquelle l'installation doit être rangée, sans pouvoir être inférieure à 100 mètres. Sur ce plan seront indiqués tous bâtiments avec leur affectation, les voies de chemin de fer, les voies publiques, les points d'eau, canaux et cours d'eau,
- d'un plan d'ensemble à l'échelle de 1/200 au minimum indiquant les dispositions projetées de l'installation ainsi que, jusqu'à 35 mètres au moins de celle-ci, l'affectation des constructions et terrains avoisinants ainsi que le tracé des égouts existants. Une échelle réduite peut, à la requête du demandeur, être admise par l'administration,
- d'une étude d'impact,
- d'une étude de danger,
- d'une notice relative à l'hygiène et à la sécurité du personnel.

Une fois déposé en préfecture, le dossier suit une procédure constituée de diverses étapes dont les principales sont : l'examen par l'inspecteur des Installations Classées, l'enquête publique, la consultation des diverses administrations concernées et le passage devant le Conseil Départemental d'Hygiène. A noter que certaines étapes peuvent se passer de manière simultanée. La figure 3 présente les différentes étapes de la procédure de demande d'autorisation d'exploiter.

A la suite de cette procédure, le dossier est accepté ou non. S'il est accepté, le préfet produit alors un arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter qui est transmis à l'exploitant.

Remarques :

1. Dans certains cas, l'installation doit être construite et nécessite un permis de construire. La procédure de dépôt du dossier de demande d'autorisation et celle du dépôt du permis de construire sont liées. Après le dépôt du dossier de demande d'autorisation d'exploiter en préfecture, le demandeur doit déposer son permis de construire en mairie accompagné du récépissé de dépôt du dossier de demande d'autorisation. La mairie remet alors un certificat qui doit être adressé à la préfecture. Toutes ces opérations doivent être réalisées dans un délai de 10 jours.
2. Toute modification qu'un exploitant souhaite apporter à une installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation doit être portée avant sa réalisation à la connaissance du Préfet avec tous les éléments d'appréciation. S'il estime après avis de l'inspection des Installations Classées que les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou inconvénients pour l'environnement, le Préfet invitera l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation qui suivra la procédure décrite ci-avant.

Lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation de justifie, le Préfet peut exiger la production, au frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières, effectuée par un organisme expert choisi en accord avec l'administration. La décision du Préfet d'imposer une analyse critique peut intervenir à tout moment de la procédure.

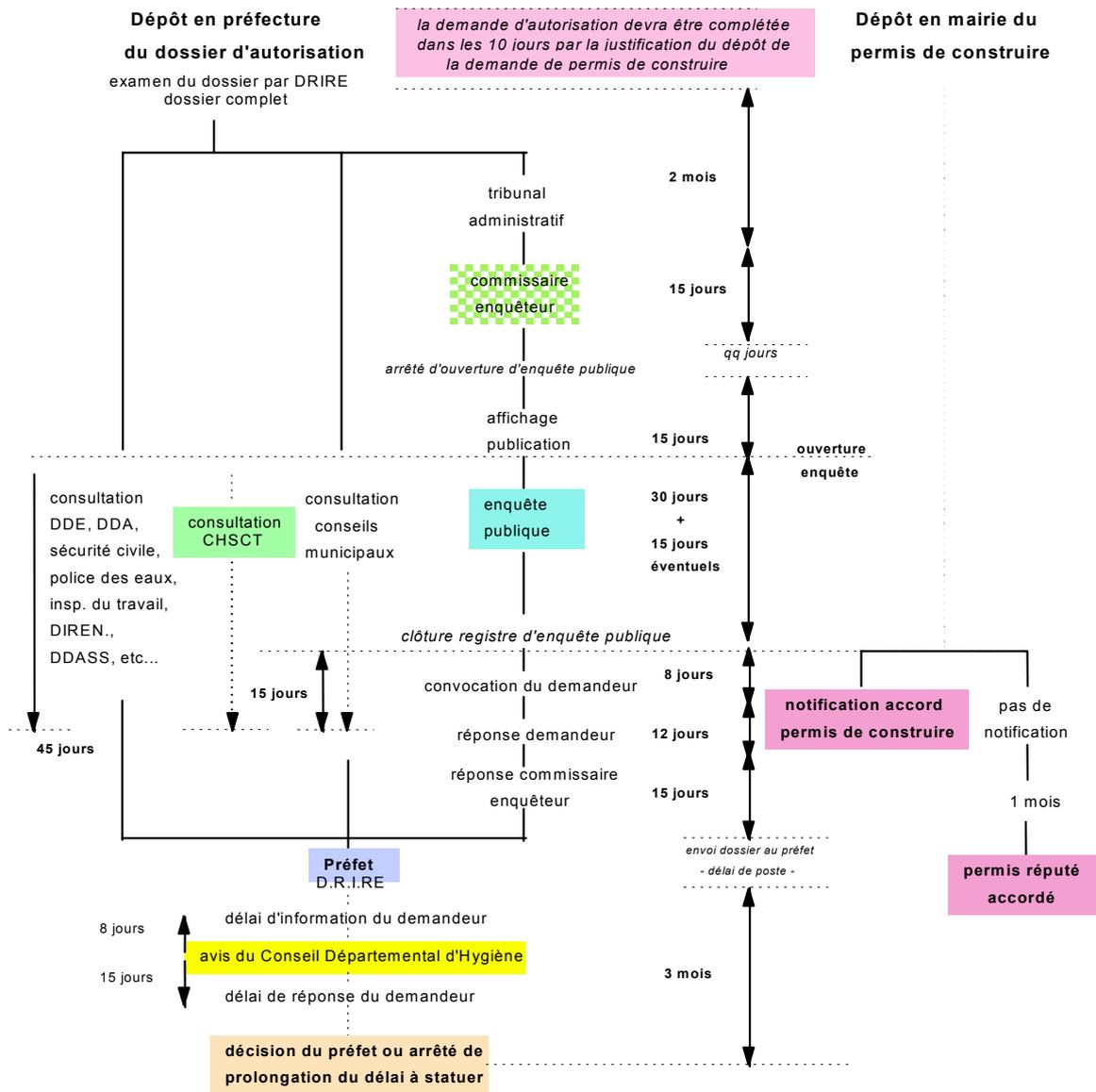


Figure 3 : la procédure de demande d'autorisation d'exploiter

5.1.3 Etude de dangers

L'article 3-5 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifié prévoit notamment l'obligation, pour un exploitant, d'effectuer une étude de dangers pour la demande d'autorisation préfectorale. Son absence ou son insuffisance peut conduire au rejet de la demande d'autorisation.

Elle constitue une étude prospective qui met l'accent à la fois sur les dangers que peut présenter une installation et sur les moyens de les réduire.

A cette fin, elle expose les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident.

Dans la rédaction de l'article 3-5° découlant du décret n°94-484 du 9 juin 1994, l'étude de dangers doit :

- exposer les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident, en présentant une description des accidents susceptibles d'intervenir, que leur cause soit d'origine interne ou externe, et en décrivant la nature et l'extension des conséquences que peut avoir un accident éventuel,
- justifier les mesures propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident, déterminées sous la responsabilité du demandeur,
- préciser notamment, compte-tenu des moyens de secours publics portés à la connaissance du demandeur, la nature et l'organisation des moyens de secours privés dont il dispose ou dont il s'est assuré le concours en vue de combattre les effets d'un éventuel sinistre. Dans le cas des installations de classe AS (installation visée par l'article L 515-8 du titre Ier du Livre V du Code de l'Environnement), le demandeur doit fournir les éléments indispensables pour l'élaboration par les autorités publiques d'un plan particulier d'intervention.

Le contenu de l'étude de dangers doit être en relation avec l'importance des dangers de l'installation et de leurs conséquences prévisibles en cas de sinistre sur les intérêts visés par l'article L 511-1 du titre Ier du Livre V du Code de l'Environnement susvisée et de l'article L 211-1 du Code de l'Environnement (anciennement article 2 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau).

Préalablement à la modification de l'article 3-5° par le décret du 9 juin 1994, la circulaire du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'Environnement et de la Qualité de la vie, en date du 28 décembre 1983, relative à l'application de la Directive communautaire n°82/501 dite "Seveso", avait précisé le contenu que l'Administration attend de l'étude de dangers.

Cette circulaire a été abrogée par la circulaire du 10 mai 2000 relative à la transposition de la Directive n°96/82/CE du 9 décembre 1996 dite "Seveso II".

L'article 3-5° du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifié indique que pour les installations soumises à servitudes, l'étude de dangers devra être remise à jour au moins tous les 5 ans.

Outre le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifié, il existe d'autres textes relatifs à des installations spécifiques (arrêtés ou circulaires), dans lesquels sont formulées des attentes ou des prescriptions devant apparaître dans l'étude de dangers.

5.1.4 Directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 dite Directive "SEVESO II" et textes de transposition en droit français

Suite à l'accident technologique de SEVESO (Italie) le 10 juillet 1976, les Etats Membres de la Communauté Economique Européenne ont décidé de renforcer la législation sur les activités industrielles dangereuses. C'est ainsi qu'a été élaborée la Directive du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, appelée Directive Seveso, avec pour objectif de réduire à la source les risques d'accidents.

Dès 1987, le Conseil de l'Union européenne constatant la faible efficacité de la Directive Seveso I décidait de refondre le dispositif. Ces travaux ont abouti à l'adoption de la Directive n°96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, appelée Directive Seveso II. Cette Directive abroge la Directive de 1982 dite Seveso I.

La transposition de cette Directive en droit français est réalisée à travers :

- la modification du décret du 20 mai 1953 relatif à la Nomenclature des installations classées (décret n°99-1220 du 28 décembre 1999),
- la modification du décret n°1133 du 21 septembre 1977 modifié (décret n°2000-258 du 20 mars 2000),
- l'arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation,
- la circulaire du 10 mai 2000 (application de la directive Seveso II).

5.2 REGLEMENTATION ICPE ET RISQUES NATURELS

5.2.1 Etude de dangers et risques naturels

L'analyse des textes réglementaires relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement met en évidence plusieurs textes, qui, de par leur contenu, indiquent que les agressions externes, donc entre autre les risques naturels, doivent être traités dans les études de dangers. Il s'agit du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 et de la circulaire du 10 mai 2000. Il est toutefois important de souligner que ces textes restent très généraux et ne proposent pas de démarche pour traiter cet aspect.

On notera également que seuls les risques sismique et le risque foudre font l'objet de textes réglementaires particuliers destinés spécifiquement aux ICPE. Seul le risque sismique sera développé dans les paragraphes suivants, la foudre étant hors du champ de cette étude.

5.2.1.1 Le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977

Dans la rédaction de l'article 3-5° découlant du décret n°94-484 du 9 juin 1994, l'étude de dangers doit notamment exposer les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident, en présentant une description des accidents susceptibles d'intervenir, que leur cause soit d'origine interne ou **externe**, et en décrivant la nature et l'extension des conséquences que peut avoir un accident éventuel.

La transposition en droit français de la Directive Seveso II a induit plusieurs modifications dans le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifié. Une des modifications concernant l'étude de dangers, présentées dans le décret n°2000-258 du 20 mars 2000 est la suivante : pour certaines catégories d'installations impliquant l'utilisation, la fabrication ou le stockage de substances dangereuses, le ministre chargé des installations classées peut préciser, par arrêté pris sur le fondement de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976, le contenu de l'étude de dangers portant notamment sur les mesures d'organisation et de gestion propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident majeur.

Ainsi, pour un site soumis à un risque naturel particulier, les autorités ont la possibilité de demander à l'industriel de développer cet aspect dans l'étude des dangers.

5.2.1.2 La circulaire du 10 mai 2000

La circulaire du 10 mai 2000, relative à la mise en œuvre de la Directive "Seveso II" en droit français, précise les aspects organisationnels de l'étude de dangers ainsi que son contenu.

En préalable à la définition du contenu de l'étude de dangers, la circulaire précise les objectifs de l'étude. Ainsi les études de dangers ont notamment pour objectifs :

- de rendre compte de l'examen qu'a effectué l'exploitant pour :
 - identifier et analyser les risques, que leurs causes soient d'origine interne ou **externe** à l'installation concernée,
 - évaluer l'étendue et la gravité des conséquences des accidents majeurs identifiés,
 - justifier les paramètres techniques et les équipements installés ou à mettre en place pour la sécurité des installations permettant de réduire le niveau des risques pour les populations et pour l'environnement,
- d'exposer les éventuelles perspectives d'amélioration en matière de prévention des accidents majeurs,
- de fournir les éléments nécessaires à la préparation des plans d'opération interne (POI) et des plans particuliers d'intervention (PPI). C'est aspect est important et sera développé au paragraphe ci-après.

La circulaire rappelle également que la description de l'établissement et de son environnement doit être suffisamment approfondie pour permettre d'identifier et d'apprécier les risques inhérents aux installations et activités décrites ainsi que les risques d'agression provenant de l'environnement.

La circulaire précise également que dans l'optique d'une réduction des risques à la source, les choix de conception (notamment des conditions de fonctionnement et de dimensionnement des installations et des canalisations) doivent être explicités, de même que les conditions de maintenance ou d'entretien des installations. Ainsi, si l'analyse de risque met en évidence qu'un risque naturel peut être à l'origine d'un accident majeur, l'industriel devra démontrer que la conception de ces installations permet de réduire le risque.

5.2.1.3 La réglementation sismique

Le décret n°91-461 du 14 mai 1991, définissant les dispositions mentionnées à l'article L.563-1 précitée, opère, pour la première fois, une distinction entre deux catégories de risques en répartissant les bâtiments, les équipements et les installations respectivement dans la catégorie dite "à risque normal" et celle dite "à risque spécial". Certaines installations classées pour la protection de l'environnement sont considérées comme installations à risque spécial.

L'arrêté du 10 mai 1993 fixe les règles parasismiques applicables à certaines installations soumises à la législation sur les installations classées considérée comme installations à risque spécial. Le champ d'application de cet arrêté, précisé dans l'article 1, concerne :

- les installations soumises à servitudes (AS) au sens de la nomenclature des ICPE l'exception des installations dont l'étude des dangers montre qu'elles ne présentent pas, en cas de séisme, des dangers d'incendie, d'explosion ou d'émanation de produits nocifs susceptibles de porter atteinte aux intérêts visés à l'article L.511.1 du Code de l'Environnement, aggravant notablement les conséquences premières du séisme ;

- les installations classées non visées ci-dessus pour lesquelles le préfet, après avis du conseil départemental d'hygiène, constate qu'elles présentent en cas de séisme des dangers d'incendie, d'explosion ou d'émanation de produits nocifs susceptibles de porter atteinte aux intérêts visés à l'article L.511.1 du Code de l'Environnement en aggravant notablement les conséquences premières du séisme. Dans ce cas, les mesures prévues au présent arrêté sont prescrites par un arrêté préfectoral pris dans les formes prévues à l'article 17 ou 18 du décret du 21 septembre 1977 susvisé.

L'arrêté du 10 mai 1993 définit dans un premier temps une méthode d'évaluation de l'aléa sismique à prendre en compte (articles 2 à 4). Il demande ensuite à l'exploitant d'établir la liste des éléments importants pour la sûreté (art.5) puis les objectifs en matière de sécurité que les dispositions de protection doivent permettre de satisfaire.

La circulaire DPPR/SEI du 27 mai 1994, relative à l'arrêté du 10 mai 1993, donne des directives pour la conduite de l'étude spécifique de sécurité parasismique des installations dites "à risque spécial".

La méthode déterministe d'évaluation de l'aléa sismique provient de la pratique adoptée pour les installations nucléaires de base et a été entérinée et codifiée en 1981 par la Règle Fondamentale de Sûreté (RFS) n° I.2.c "Détermination des mouvements sismiques à prendre en compte pour la sûreté des installations". Elle comporte plusieurs étapes.

Remarque : la circulaire DPPR/SEI du 27 mai 1994 précise que "l'examen du risque sismique relatif à une installation classée s'intègre dans l'étude de dangers, au même titre que les autres risques naturels".

5.2.1.3.1 Détermination des séismes de référence

L'exploitant doit évaluer pour son site le ou les "séismes maximaux historiquement vraisemblables" (SMHV), en supposant que des séismes analogues aux séismes historiquement connus sont susceptibles de se produire dans l'avenir avec une position d'épicentre qui soit la plus pénalisante quant à ses effets en terme d'intensité sur le site, sous réserve que cette position reste compatible avec les données géologiques et sismiques.

Concrètement, cette détermination s'appuie sur un ensemble de données sismologiques (historiques et instrumentales) et géologiques à rechercher dans des documents et banques de données spécialisées (fichier SIRENE commun à EDF, CEA et BRGM et tenu à jour par le BRGM, Laboratoire de Détection et de Géophysique du CEA, Bureau Central de Sismologie Français...) et servant de base à une analyse sismotectonique.

Les éléments fondamentaux qui doivent être tirés de cette analyse informative sont :

- l'identification des domaines sismotectoniques caractéristiques ;
- la localisation des accidents sismogènes pertinents ;
- la détermination des séismes historiques les plus importants connus sur le site et prévisibles car potentiellement reproductibles et caractérisés en termes d'intensité, de localisation de l'épicentre, de profondeur de foyer, de magnitude, etc.

Sur un site donné, on peut être amené à considérer plusieurs SMHV (d'intensité équivalente) en fonction de la magnitude du séisme et de la localisation du site (distance au foyer). Par exemple, un séisme de magnitude relativement faible mais situé près du site, et un séisme plus fort mais plus lointain, peuvent produire la même intensité sur le site.

En fin d'analyse, pour chaque SMHV ainsi déterminé, est défini un "séisme majoré de sécurité" (SMS) à partir de la relation suivante (exprimée en unité d'intensité MSK) :

Intensité SMS = intensité SMHV + 1, sous réserve que cette majoration reste cohérente avec les données géologiques et sismiques.

Chaque SMS est un séisme hypothétique considéré comme représentant le maximum plausible du niveau de séisme à retenir pour la conception des ouvrages.

La majoration vise à s'assurer que l'installation ne subira pas des actions plus agressives que celles pour lesquelles elle aura été dimensionnée. Cette majoration permet de couvrir un éventuel réajustement du SMHV (nouvelles données).

5.2.1.3.2 Détermination des spectres adaptés au site

Les SMHV et SMS ne peuvent pas servir directement au dimensionnement et au calcul qui nécessitent la connaissance du mouvement du sol. Chaque SMS est caractérisé par un spectre de réponse, c'est-à-dire la courbe représentant l'amplitude maximale de la réponse d'un oscillateur simple en fonction de sa fréquence. Ce spectre est représentatif du mouvement dans une direction d'un point à la surface du sol.

Les spectres de réponse obtenus constituent le fondement de l'étude du comportement des structures et des équipements de l'installation considérée.

Il faut noter que les procédures de calcul de spectre doivent suivre les procédures de corrélation actuellement en vigueur, par exemple celles utilisées par le génie nucléaire. D'autres méthodes d'évaluation de spectres peuvent être utilisées, à des fins de comparaison.

Toutefois, l'arrêté du 10 mai 1993 donne la possibilité pour les installations situées dans les zones de sismicité 0 et Ia –comme c'est le cas de la majeure partie du territoire métropolitain- de définir le SMS à partir d'un spectre de référence donné dans son annexe et calé par une valeur d'accélération minimale donnée pour la zone 0 et la zone Ia.

5.2.2 Le Plan d'Opération Interne

L'article 17 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 indique que toutes les installations classées soumises à autorisation peuvent se voir imposer, en fonction des risques qu'elles présentent, la réalisation d'un plan d'opération interne, après consultation des services départementaux d'incendie et de secours (S.D.I..S.). Le POI est obligatoire pour les installations soumises à servitudes.

le P.O.I. définit "les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens nécessaires que l'exploitant doit mettre en œuvre pour protéger le personnel, les populations et l'environnement".

Le dossier de P.O.I. comprend :

- un plan de situation permettant d'évaluer l'environnement géographique proche ou concerné par les accidents possibles;
- les plans des réseaux;
- un plan-masse indiquant les entrées, le "poste central" (P.C.), les points de rassemblement, les différents secteurs de risque...;
- la présentation des moyens de transmission;

- les messages d'information prévus;
- un schéma d'alerte;
- le mode d'organisation des secours;
- les différents scénarios d'accidents envisageables.

Pour chaque scénario d'accident, le P.O.I. doit comporter :

- une représentation cartographique des surfaces affectées par les dangers;
- le schéma simplifié du lieu de l'accident envisagé;
- les caractéristiques du scénario (activité, équipements en cours, dangers principaux et site, y compris installations limitrophes, etc...);
- l'état des produits utilisés pouvant créer le danger;
- le schéma prévisionnel de l'évolution du sinistre;
- les consignes particulières d'intervention (procédures d'alerte et de mise en sûreté des installations, emplacement des points de rassemblement, P.C., etc ...);
- la liste des moyens de lutte;
- une fiche "action" fixant notamment le rôle des différents intervenants (équipes de sécurité, pompiers, aide extérieure, etc...).
- l'articulation avec le plan particulier d'intervention (P.P.I.) et les mesures externes à prendre éventuellement, en anticipation du P.P.I.. C'est au préfet qu'il incombe alors d'imposer ces mesures d'urgence, par arrêté après avis du service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S.).

De par ses objectifs et sa structure, le plan d'opération interne peut s'avérer un outil intéressant pour gérer les situations d'urgence lors qu'un risque naturel menace. Il paraît en particulier très bien adapter pour le risque inondation. Ce document permet surtout de formaliser et de bien définir les mesures de prévention mais également les mesures d'urgence (ou d'intervention) à mettre en œuvre pour faire face un risque et donc de s'assurer que les conséquences de l'événement seront maîtrisées.

6. CONCLUSION

L'analyse réalisée ci-avant a montré qu'il existe deux grands types d'outils permettant d'appréhender l'interactions entre risque naturel et site industriel. Il s'agit :

- d'une part, de l'étude des dangers et du plan d'opération interne, lesquels découlent directement de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- d'autre part, le plan de prévention des risques naturels.

S'ils sont correctement utilisés, ils constituent des outils efficaces qui peuvent apporter des solutions pour gérer cette problématique.

Cependant plusieurs remarques peuvent être formulées :

1. La réglementation ICPE ne prévoit pas de préconisations spéciales quant à la prévention des risques naturels, à l'exception du risque sismique et du risque foudre, ce dernier n'ayant pas été abordé car n'étant pas à l'étude dans notre projet. Pour les autres risques, les industriels, mais également les pouvoirs publics peuvent toutefois s'appuyer sur des guides pratiques, tels que les guides PPR du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, lesquels constituent une aide précieuse.
2. Hormis pour le risque sismique, la réglementation des ICPE ne propose pas de démarche pour aborder la problématique des risques naturels dans l'étude des dangers. Il en résulte une disparité entre les études. De même, il s'avère souvent que cet aspect est traité très succinctement. Il pourrait être très intéressant de proposer une méthode ou une démarche de prise en compte des phénomènes naturels dans les études de dangers. Chaque phénomène naturel est caractérisé par des mécanismes différents qui influent directement sur la nature des conséquences. C'est pourquoi il semble, à première vue, plus judicieux d'aborder chaque risque de manière spécifique. Une réflexion doit être faite pour trouver la solution la plus adaptée. Quoi qu'il en soit, la mise œuvre d'une méthode identique dans les études de dangers permettrait de s'assurer que le problème est correctement abordé. Cela donnerait la garantie aux industriels que le problème est traité de la même manière pour tous. Enfin, une telle démarche constituerait une aide précieuse aux inspecteurs des installations classées pour juger de la pertinence des éléments fournis dans l'étude des dangers, qu'il s'agisse de l'évaluation des risques ou des mesures de prévention et de protection adoptées pour y faire face.
3. Le plan de prévention des risques et l'étude de dangers (ou le POI) sont des outils totalement indépendants, qui ne dépendent pas de la même réglementation. L'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter impose à l'exploitant d'une ICPE des prescriptions dont certaines découlent directement des éléments de l'étude de dangers. Il apparaît donc clairement qu'un arrêté préfectoral peut imposer à un industriel des mesures en vue de réduire les conséquences d'un phénomène naturel. Aussi, il apparaît indispensable qu'il y ait une cohérence entre le règlement du PPR et l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter. Ces deux procédures étant sous l'autorité du préfet, ceci doit pouvoir être fait sans trop de difficulté.

7. GLOSSAIRE

Aléa :	phénomène naturel d'occurrence et d'intensité données
Aléa de référence :	période de retour pour se prémunir d'un phénomène.
BLEVE :	Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion.
CADA :	commission d'accès aux documents administratifs
CARIP :	Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive.
CCR :	caisse centrale de réassurance
DCS :	dossier communal synthétique
DDA :	Direction départementale de l'agriculture
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DICRIN :	dossier d'information communal des risques majeurs
DIREN :	Direction régionale de l'environnement
DRIRE :	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.
ICPE :	installation classée pour la protection de l'environnement.
MATE :	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
PAZ :	plan d'aménagement de zone
PER :	plan d'exposition aux risques.
PIG :	projet d'intérêt général
Plan ORSEC :	plan départemental d'organisation des secours
PLU :	plan local d'urbanisme
POI :	plan d'opération interne
POS :	plan d'occupation des sols
PPI :	plan particulier d'intervention
PPR :	plan de prévention des risques
PSZIF	plan des zones sensibles aux incendies de forêt
PSS :	plan de surface submersibles.
PSS :	plan de secours spécialisé
RNU :	règlement national d'urbanisme
SCT :	schéma de cohérence territoriale
SDIS :	service départemental d'incendie et de secours
TMD :	transport des marchandises dangereuses

8. REFERENCES

- [1] BESSON Liliane, **Les risques naturels en montagne : traitement, prévention, surveillance**, éd. Artès – publialp (Grenoble), 1996
- [2] BOURRELIER Paul-Henri, **Evaluation d'une politique publique et retour d'expérience : le cas de l'Instance d'Evaluation de la Politique Publique de Prévention des Risques Naturels**, Actes de la cinquième séance du séminaire « Retours d'expérience, apprentissages et vigilances organisationnels. Approches croisées » - Programme Risques Collectifs et Situations de Crise (CNRS), MSH Alpes (Grenoble), 1999.
- [3] Centre international de droit comparé de l'environnement, **Le contentieux des inondations : les responsabilités**, 1999.
- [4] Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques – Premier ministre – Commissariat général du Plan – **La prévention des risques naturels – Rapport d'évaluation**, éd° La Documentation Française, sept 1997.
- [5] **BRGM - Bureau des Recherches Géologiques et Minières** : <http://www.brgm.fr/risques>.
- [6] DAGORNE André et DARS René, **Les risques naturels**, éd. Que sais-je ? (Paris), 1999.
- [7] DANAN Yves Maxime, DECELLE Sandra et MOREL Jean-Paul, **Procerisq : procédures et réglementations applicables aux risques technologiques et naturels majeurs** (2è édition), Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1997 ; ou http://www.prim.net/cgi_bin/professionnel/etude_procerisq_form.html
- [8] DAVIDOVICI Victor, **Génie parasismique**, Presse des Ponts et Chaussées (1985)
- [9] DESBOIS Michel et POURADIER Gérard, **La France blessée**
- [10] Document Technique Unifié, **Règles définissant les effets de la neige et du vent sur les constructions et annexes (NV65)**, Eyrolles, 1990
- [10] **Ecole et Observatoire des Sciences de la Terre de Strasbourg (EOST)**, Documents pédagogiques : <http://eost.u-strasbg.fr/pedago>.
- [11] FAVRE Raoul, **L'homme et les catastrophes**, éd. France-Sélection (Aubervilliers), 1992.
- [12] KERT Christian, Assemblée Nationale, Sénat, **Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels : séismes et mouvements de terrain**, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1995
- [13] KERT Christian, Assemblée Nationale, Sénat, **Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France**, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1999.
- [14] LEDOUX Bruno, **Les catastrophes naturelles en France**, éd. Payot & Rivages (Paris), 1995.
- [15] **LEGIFRANCE** – L'essentiel du droit français – www.legifrance.gouv.fr
- [16] **Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement**, <http://www.environnement.gouv.fr>

- [17] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, **Plans de prévention des risques naturels (PPR) – Risques d'inondation : guide méthodologique**, éd. La Documentation française (Paris), 1999.
- [18] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, **Plans de prévention des risques littoraux (PPR) - guide méthodologique**, éd. La Documentation française (Paris), 1997.
- [19] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, **Plans de prévention des risques naturels (PPR) - Risques de mouvements de terrain : guide méthodologique**, éd. La Documentation française (Paris), 1999.
- [20] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, **Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) – Guide général**, éd. La Documentation française (Paris), 1999.
- [21] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, **JURISQUES : Prévention des risques naturels – jurisprudence commentée**, éd. La Documentation française (Paris), 2000.
- [22] Ministère de l'Environnement (Direction de l'eau et de la Prévention des Pollutions et des Risques), **Mouvements de terrain : Mesures de prévention**, éd. La Documentation Française (Paris), 1987.
- [23] Ministère de l'Environnement (Direction de l'eau et de la Prévention des Pollutions et des Risques), **Guide pour la conduite des diagnostics des vulnérabilités aux inondations pour les entreprises industrielles**, Bruno Ledoux consultants-SAGERIS, 2000
- [24] TRITSCH J-J et PINEAU J-P, **Effets d'un séisme sur les installations industrielles (séisme survenu le 17 août 1999 dans la région d'Izmet, Turquie)**, INERIS (Verneuil-en-Halatte), 1999.
- [25] TRITSCH J.J. et FORNAGE P., **Risque sismique et environnement industriel**, INERIS (Verneuil-en-Halatte), 1993.
- [26] Union des Industries Chimiques (UIC) – département technique, **Guide méthodologique pour la prise en compte de l'aléa sismique**, engagement de progrès, 1997.
- [27] Université de Laval, Département de géologie et de génie géologique : <http://ggl.ulaval.ca>
- [28] VUIDART Isabelle, **Les risques naturels**, DESS, 1996.

9. LISTE DES ANNEXES

Repère	Désignation précise	Nb/N° pages
A	Liste des références réglementaires	3
B	Note sur les Eurocodes	5

ANNEXE A

REFERENCES REGLEMENTAIRES

Généralités

Code de l'Environnement – Partie législative

Code rural : art. 105, 106, 107, 113 et suivants, 175 et suivant.

Code de l'urbanisme : art R 126-1.

Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

Code des communes

Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la défense de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Installations classées pour la protection de l'environnement

Directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, appelée Directive Seveso II

Décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifiée (installations classées)

Décret n°99-1220 du 28 décembre 2000 modifiant la nomenclature des installations classées

Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation

Circulaire du 10 mai 2000 (transposition de Seveso II)

Inondation

Décret n°71-121 du 5 février 1971 relatif aux autorisations de travaux sur les voies d'eau domaniales et aux travaux de défense des lieux habités contre les inondations.

Décret n° 93-1186 du 21 octobre 1993 pris pour l'application de l'article 31 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (J.O., 23 octobre 1993).

Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, (J.O., 11 octobre 1995).

Arrêté interministériel du 27 février 1984 relatif à l'annonce des crues

Circulaire n°88-67 du 20 juin 1988 relative aux risque naturels et du droit des sols.

Circulaire du 22 juillet 1993 relative aux risques d'inondation.

Circulaire du 24 janvier 1994 "Intérieur, Équipement, Environnement" : prévention des inondations et gestion des zones inondables.

Circulaire n° 3400/SG du 2 février 1994 relative aux dispositions à prendre en matière de maîtrise de l'urbanisation dans les zones inondables.

Circulaire n° 94-69 du 16 août 1994 relative à la prévention des inondations provoquées par les crues torrentielles.

Circulaire du 17 août 1994 "Intérieur, Environnement, Agriculture" relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation (B.O.,NOR : INTB 9400227C).

Circulaire interministérielle du 22 mars 1995 relative au plan Loire grandeur nature et à la prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme.

Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables (non parue au J.O.).

Risque sismique

Décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique (J.O. du 17 mai 1991, p. 6550).

Arrêté interministériel du 29 mai 1997 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la catégorie dite "à risque normal" telle que définie par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.

Arrêté du 15 septembre 1995 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux ponts de la catégorie dite "à risque normal" telle que définie par le décret n° 91-464 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.

Arrêté du 10 mai 1993 fixant les règles parasismiques applicables aux installations soumises à la législation sur les installations classées

Arrêté du 16 juillet 1992 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la catégorie dite "à risque normal" telle que définie par le décret n° 91461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique

La circulaire DPPR/SEI du 27 mai 1994, relative à l'arrêté du 10 mai 1993

Indemnisation

Code des assurances

Loi n° 92-665 du 15 juillet 1992 (article 34).

Loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le Code des assurances (nouvel article L. 122-7) et portant extension aux départements d'Outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (J.O. du 27 juin 1990).

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 la prévention des risques majeurs, et notamment son chapitre 4 (J.O., 23 juillet 1987).

Décret n° 85-863 du 2 août 1985 relatif à l'assurance des risques de catastrophes naturelles.

Décret n° 82-705 du 10 août 1982 fixant les conditions de constitution et les règles de fonctionnement du Bureau central de tarification des risques de catastrophes naturelles.

Circulaire interministérielle du 19 mai 1998 précisant les règles de constitution des dossiers concernant les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et les modalités de leur instruction par la commission.

Circulaire NOR/INT/95/00008/C du 11 janvier 1995, relative à la procédure de constatation de l'état de catastrophe naturelle.

Circulaire n° NOR/INT/E/92/00348 du 28 décembre 1992 relative à la constitution des dossiers concernant des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (non publiée au J.O.).

ANNEXE B

A PROPOS DES EUROCODES

Origine du programme des Eurocodes

En 1975 la Commission des Communautés Européennes arrêta un programme d'actions dans le domaine de la construction, sur la base de l'article 95 du Traité de Rome. L'objectif du programme était l'élimination d'obstacles aux échanges et l'harmonisation des spécifications techniques.

Dans le cadre de ce programme d'actions, la Commission prit l'initiative d'établir un ensemble de règles techniques harmonisées pour le dimensionnement des ouvrages ; ces règles, en un premier stade, serviraient d'alternative aux règles nationales en vigueur dans les Etats Membres et, finalement, les remplaceraient.

Pendant quinze ans la Commission, avec l'aide d'un Comité Directeur comportant des représentants des Etats Membres, pilota le développement du programme des Eurocodes, ce qui conduisit au cours des années 80 à la première génération de codes européens.

En 1989 la Commission et les Etats Membres de l'Union Européenne et de l'AELE décidèrent, sur la base d'un accord entre la Commission et le CEN de transférer au CEN par une série de Mandats la préparation et la publication des Eurocodes, afin de leur donner par la suite un statut de normes européennes (EN). Ceci établit *de facto* un lien entre les Eurocodes et les dispositions de toutes les Directives du Conseil et/ou Décisions de la Commission traitant de normes européennes (par exemple la Directive du Conseil 89/106 CEE sur les produits de la construction - DPC - et les Directives du Conseil 93/37/CEE, 92/50/CEE et 89/440/CEE sur les ouvrages et services publics ainsi que les Directives équivalentes de l'AELE destinées à la mise en place du marché intérieur).

Le programme des Eurocodes Structuraux comprend les normes suivantes, chacune étant, en général, constituée d'un certain nombre de Parties :

EN 1990	Eurocode : Bases de calcul des Structures
EN 1991	Eurocode 1: Actions sur les structures
EN 1992	Eurocode 2: Calcul des structures en béton
EN 1993	Eurocode 3: Calcul des structures en acier
EN 1994	Eurocode 4: Calcul des structures mixtes acier-béton
EN 1995	Eurocode 5: Calcul des structures en bois
EN 1996	Eurocode 6: Calcul des structures en maçonnerie
EN 1997	Eurocode 7: Calcul géotechnique

EN 1998	Eurocode 8: Calcul des structures pour leur résistance aux séismes
EN 1999	Eurocode 9: Calcul des structures en aluminium

Tableau 1 - Le programme des Eurocodes

Les Eurocodes reconnaissent la responsabilité des autorités réglementaires dans chaque Etat Membre et ont sauvegardé le droit de celles-ci de déterminer, au niveau national, des valeurs relatives aux questions réglementaires de sécurité, là où ces valeurs continuent à différer d'un Etat à l'autre.

Statut et domaine d'application des Eurocodes

Les Etats Membres de l'UE et de l'AELE reconnaissent que les Eurocodes servent de documents de référence pour les usages suivants :

- 1) Comme moyen de prouver la conformité des bâtiments et des ouvrages de génie civil aux exigences essentielles de la Directive du Conseil 89/106/CEE, en particulier à l'Exigence Essentielle No. 1 - Stabilité et résistance mécanique - et à l'Exigence Essentielle No. 2 - Sécurité en cas d'incendie ;
- 2) Comme base de spécification des contrats pour les travaux de construction et les services techniques associés ;
- 3) Comme cadre d'établissement de spécifications techniques harmonisées pour les produits de construction (EN et ATE).

Les Eurocodes fournissent des règles de conception structurale communes d'usage quotidien pour le calcul des 2 structures entières et des produits composants de nature traditionnelle ou innovatrice. Les formes de construction ou les conceptions inhabituelles ne sont pas spécifiquement couvertes, et il appartient en ces cas au concepteur de se procurer des bases spécialisées supplémentaires.

Normes nationales transposant les Eurocodes

Les normes nationales transposant les Eurocodes comprendront la totalité du texte des Eurocodes (toutes annexes incluses), tel que publié par le CEN ; ce texte peut être précédé d'une page nationale de titres et par un Avant-Propos National, et peut être suivi d'une Annexe Nationale.

Présentation d'une norme nationale transposant une norme européenne

L'Annexe Nationale peut seulement contenir des informations sur les paramètres laissés en attente dans l'Eurocode pour choix national, sous la désignation de Paramètres Déterminés au niveau National, à utiliser pour les projets de bâtiments et ouvrages de génie civil à construire dans le pays concerné ; il s'agit :

- de valeurs et/ou des classes là où des alternatives figurent dans l'Eurocode,

- de valeurs à utiliser là où seul un symbole est donné dans l'Eurocode,
- de données propres à un pays (géographiques, climatiques, etc.), par exemple carte de neige,
- de la procédure à utiliser là où des procédures alternatives sont données dans l'Eurocode,
- de décisions sur l'usage des annexes informatives,
- de références à des informations complémentaires non contradictoires pour aider l'utilisateur à appliquer l'Eurocode.

Liens entre les Eurocodes et les spécifications techniques harmonisées pour les produits (EN et ATE)

La cohérence est nécessaire entre les spécifications techniques harmonisées pour les produits de construction et les règles techniques pour les ouvrages. En outre, toute information accompagnant la Marque CE des produits de construction, se référant aux Eurocodes, doit clairement faire apparaître quels Paramètres Déterminés au niveau National ont été pris en compte.

Programme de publication de quelques Eurocodes

A titre d'exemple, le tableau ci-après fournit les dates prévisibles de mise à disposition officielle par le CEN des différents textes intéressant de près ou de loin le calcul des ponts. En moyenne, 9 mois séparent la date de vote d'un texte de la date de mise à disposition officielle par le CEN. Par ailleurs, chaque texte est pratiquement stabilisé sur le plan technique 6 mois avant le vote. Il en résulte que les travaux d'accompagnement des Eurocodes peuvent débiter pratiquement un an avant les dates annoncées dans le tableau.

Tableau 2 : programme de mise à disposition de quelques Eurocodes

Document	Mise à disposition
EN 1990 Eurocode : Bases de calcul des Structures	2001 - 08
Eurocode 1 : Actions sur les structures	
EN1991-1.1: Densités, poids propres et charges d'exploitations pour les bâtiments 2	001 - 08
EN1991-1.3 : Charges de neige	2002 - 09
EN1991-1.4 : Actions dues au vent	2002 - 08
EN1991-1.5 : Actions thermiques	2003 - 09
EN1991-1.6 : Actions en cours de construction	2003 - 09
EN1991-1.7 : Actions accidentelles dues aux chocs et aux explosions	2004 - 12
EN1991-2 : Charges sur les ponts, dues au trafic	2002 - 11
Eurocode 2 : Calcul des structures en béton	

EN1992-1.1 : Règles communes pour les bâtiments et ouvrages de génie civil	2003 - 02
EN1992-2 : Pont	2004 - 07
Eurocode 3 : Calcul des structures en acier	
EN1993-1.1 : Règles générales	2003 - 02
EN1993-1.5 : Résistance et stabilité des structures en voiles plans non chargés transversalement	2005 - 01
EN1993-1.7 : Résistance des structures en voiles plans chargés transversalement	2005 - 12
EN1993-1.8 : Calcul des assemblages	2003 - 02
EN1993-1.9 : Résistance à la fatigue	2003 - 02
EN1993-1.10 : Evaluation de résistance à la rupture	2003 - 02
EN1993-1.11 : Utilisation de câbles à hautes résistances	2005 - 01
EN1993-2 : Ponts	2005 - 01
EN1993-5 : Pieux et palplanches	2004 - 06
Eurocode 4 : Calcul des structures mixtes acier-béton	
EN1994-1.1 : Généralités - Règles communes	2003 - 05
EN1994-2 : Ponts	2005 - 01
Eurocode 5 : Calcul des structures en bois	
EN1995-1.1 : Règles communes et règles pour les bâtiments	2002 - 08
EN1995-2 : Ponts	2004 - 08
Eurocode 7 : Calcul géotechnique	
EN1997-1 : Règles générales	2003 - 04
EN1997-2 : Calcul assisté par des essais de laboratoire	2004 - 10
EN1997-3 : Calcul assisté par des essais en place	2004 - 10
Eurocode 8 : Calcul des structures pour la résistance au séisme	
EN1998-1 : Règles générales, actions sismiques et règles pour les bâtiments	2003 - 05
EN1998-2 : Ponts	2004 - 04
EN1998-5 : Fondations, structures de soutènement et aspects géotechniques	2003 - 05

L'adoption des Eurocodes pose un certain nombre de problèmes actuellement en cours d'examen :

- le retrait des textes nationaux et la gestion de la période de coexistence avec les nouvelles normes européennes,
- la référence aux Eurocodes en dehors de leur domaine d'emploi identifié (par exemple, pour l'évaluation d'ouvrages existants),
- le développement d'un programme national d'information et de formation du secteur professionnel,
- les actions en direction des Ecoles d'ingénieurs et des Universités pour les aider à mettre à jour les enseignements techniques,
- les coûts prévisibles et les bénéfices attendus de l'harmonisation,
- la maintenance des Eurocodes dans le futur.

Dans le domaine des ouvrages d'art, il semble que la période de coexistence entre textes nationaux et Eurocodes puisse être très brève. En effet, une longue période de coexistence serait très négative, notamment en matière de formation des jeunes ingénieurs.

Il est actuellement envisagé de rendre obligatoire la référence aux Eurocodes pour les projets de ponts nouveaux à partir de la mi 2005. D'ici là, il est attendu des autorités nationales qu'elles stimulent l'élaboration de projets de ponts à l'aide des Eurocodes en utilisant :

- les Parties « Ponts » de l'EN 1991 « Actions sur les structures » et des Eurocodes de projet dès qu'elles seront disponibles,
- les critères de performances définis dans l'EN 1990 « Bases de calcul des structures » et, en particulier, les exigences de cet Eurocode pour assurer la sécurité voulue.