

La prise en compte du risque “ mouvement de terrain ” dans l’urbanisme et l’aménagement du territoire

Jean-Pierre Requillart – Chef du service RTM de l’Isère

Les données informatives résultant d’une part de l’analyse des aléas (tant « naturels » que, le cas échéant, « corrigés » selon l’efficacité estimée des ouvrages de protection) et d’autre part de celle de la vulnérabilité des enjeux existants ou projetés doivent être prises en compte :

- soit réglementairement par le biais d’un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) dont la responsabilité de l’élaboration et de la mise en œuvre incombe à l’Etat. Une fois approuvé (après enquête publique et diverses consultations), le PPR vaut servitude d’utilité publique ; annexé au Plan Local d’Urbanisme (PLU), il s’impose donc à ce dernier. Toute modification de son contenu passe par une révision, effectuée selon une procédure analogue à celle de l’approbation.

- soit par intégration directe dans les documents d’urbanisme locaux à l’occasion de leur élaboration ou de leur révision (PLU, carte communale) et ceci sous la responsabilité première de la commune.

En l’absence de tels documents ou en cas d’acquisition de nouvelles connaissances dont les conséquences seraient plus sévères, le risque, dès qu’il est connu, doit être pris en compte, le plus souvent au coup par coup, notamment lors des instructions ADS¹ (CU², PC³, etc.) par application stricte de l’article R 111.2 du Code de l’Urbanisme.

La traduction des études et concertations menées va se concrétiser :

- par une délimitation de zones exposées plus ou moins gravement aux différents risques (dites aussi « zones

de danger ») et de zones non directement exposées mais sensibles (dites aussi « zones de précaution »),

- par un règlement qui devra être à la fois conforme à la réglementation appliquée et adapté tant à la spécificité de chacune des zones décrites qu’à celle du ou des risques associés.

Le PPR apparaît comme un outil très puissant puisque l’article L 562.I du Code de l’Environnement donne la possibilité, dans les zones de danger et de précaution, non seulement, comme pour un document d’urbanisme, d’interdire ou de réglementer les constructions, installations et exploitations (agricoles, forestières, artisanales, commerciales et industrielles) nouvelles

¹ ADS : Application du droit des sols

² CU : Certificat d’Urbanisme

³ PC : Permis de Construire

mais encore de leur imposer des dispositions constructives (dont la mise en œuvre relève alors de la seule responsabilité des maîtres d'ouvrage et autres participants à l'acte de construction) et de réglementer leurs conditions d'utilisation ou d'exploitation ; il permet également d'y prescrire, vis-à-vis de l'existant, des mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, ouvrages et espaces mis en culture ou plantés ; il permet enfin d'y définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde s'imposant aux collectivités dans le cadre de leurs compétences ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers.

Il ressort qu'un tel outil doit être utilisé à bon escient, en tenant compte du contexte départemental (notamment niveau de la dangerosité, degré de pression foncière, état des connaissances) ainsi que des moyens disponibles et de la relative lourdeur de la procédure d'approbation puis de révision.

Par ailleurs, il apparaît généralement souhaitable que, sur un même territoire, l'ensemble des risques naturels (y compris la totalité des inondations) soit traité simultanément (ou parallèlement, en cas d'échelle de territoire différente) car très souvent le non traité s'interprète dans la gestion ultérieure des dossiers par du non existant ou du non possible, pouvant être à l'origine d'orientations peu satisfaisantes sur le plan de l'aménagement du territoire ainsi que de situations difficiles à gérer un jour ou l'autre, tant par les intéressés que par la collectivité nationale ou territoriale.

Dans ce cas, l'élaboration de documents informatifs (cartes d'aléas, voire projets de PPR faisant l'objet d'un porter à connaissance préfectoral), permettant, tout en sensibilisant les acteurs locaux, de gérer au mieux une connaissance initiale insuffisante et de s'adapter plus facilement à l'évolution de celle-ci, apparaît comme une réponse possible, notamment pour les risques

de type montagne, du fait souvent de leur multiplicité et de leur cloisonnement sur le territoire d'une même commune ainsi que de leur relative spécificité et/ou complexité.

C'est ainsi qu'en Isère, à partir d'une réflexion menée en 2004 par la MIRNat, en vue de hiérarchiser les besoins des communes en documents réglementaires et/ou informatifs, Monsieur le Préfet a arrêté un programme d'actions prioritaires pour l'Etat en matière de zonage réglementaire du risque (PPR) ; par ailleurs, le programme de cartographie des aléas de versants, sous maîtrise d'ouvrage communale, devrait se poursuivre avec le soutien financier du Conseil Général, en permettant la prise en compte directe des risques dans les documents d'urbanisme (PLU) et lors des instructions relatives au droit des sols (CU,PC).

En se limitant au volet relatif aux seuls risques de type montagne (avalanches, chutes de blocs, glissements de terrain, crues des torrents), qui concernent environ 400 communes sur les 533 du département, à un niveau fort ou modéré, l'objectif qui a été fixé est de 115 PPR approuvés. A noter que 29 communes sont dotées actuellement de PPR multirisques approuvés, 133 de documents informatifs sous forme soit de projets de PPR portés à connaissance (53) soit de cartes d'aléas (80, une trentaine étant par ailleurs en cours d'élaboration) et que des documents plus anciens, antérieurs à la Loi Barnier, peuvent également être utilisés, avec certaines précautions toutefois.

Le zonage va donc transcrire les études menées (aléas, enjeux et vulnérabilité, fiabilité des ouvrages de protection) en terme d'interdictions, de prescriptions et de recommandations. Pour la plupart des risques de type montagne qui présentent des caractères très spécifiques, différents de ceux des inondations de plaine, (notamment sur les plans de l'extension possible, de la

soudaineté, de la violence, de la prévisibilité privilégiant le dire d'expert, de la prédictibilité impossible ou difficile et souvent alors incompatible avec la mise en place d'un système d'alerte), on assiste, suite à l'évolution de la réglementation et de la jurisprudence, à un durcissement du zonage. Cela est dû à une prise en compte de l'impact des aléas non pas seulement, comme antérieurement, sur la vulnérabilité des biens mais plutôt sur la sécurité des personnes : en matière de chutes de pierres et de blocs par exemple, l'aléa faible tend à être remplacé par de l'aléa moyen, dans la mesure où ce risque peut être fatal dans les espaces de vie situés à proximité d'habitations dont les structures peuvent être facilement renforcées.

Par ailleurs, comme en matière d'inondations, il est fait preuve d'une grande prudence dans la prise en compte du rôle des ouvrages de protection : en effet, leur efficacité ne peut être garantie à long terme, notamment si leur maintenance et leur gestion ne sont pas assurées par un maître d'ouvrage pérenne et clairement désigné ou en cas de survenance d'un événement rare dépassant l'aléa de référence. La présence de tels dispositifs ne doit donc pas conduire à augmenter la vulnérabilité mais plutôt à réduire l'exposition des enjeux concernés ; aussi, sauf absence de solutions alternatives à rechercher si possible au niveau intercommunal, on ne protège plus des zones naturelles exposées à un aléa moyen (et a fortiori fort) pour les ouvrir à l'urbanisation. En cas d'exception ou pour protéger des zones déjà partiellement bâties, on attache une grande importance au bon dimensionnement des ouvrages, à leur fiabilité dans le temps et à la désignation du maître d'ouvrage qui sera responsable de leur construction puis de leur entretien ; ceci amène, par exemple, à privilégier en matière de chutes de blocs les ouvrages terrassés (merlons) plutôt que des filets disposés sur un seul rang.

Ce zonage (dont les limites s'appuient globalement sur celles des zones d'aléas) va définir :

- **une zone inconstructible⁴**, appelée zone rouge. Dans cette zone, certains aménagements, tels que les ouvrages de protection ou les infrastructures publiques qui n'aggravent pas l'aléa, peuvent cependant être autorisés.

- **une zone de projet possible sous maîtrise collective**, appelée zone "violette". Elle est susceptible de se diviser en deux zones :

- une première « inconstructible⁴ en l'état » (= zone rouge) destinée soit à rester inconstructible après réalisation d'études qui auraient révélé un risque plus important ou montré l'intérêt de ne pas aménager certains secteurs sensibles pour préserver des orientations futures d'intérêt général ; soit à devenir constructible après réalisation d'études complémentaires par un maître d'ouvrage collectif privé ou public, et/ou de travaux de protection (une procédure est alors nécessaire).
- une deuxième « constructible⁴ avec prescriptions détaillées des travaux à réaliser sous maîtrise d'ouvrage collective ». L'ouverture à l'urbanisation y sera autorisée après la réalisation des travaux prescrits.

- **une zone constructible⁴** sous conditions de conception, de réalisation d'utilisation et d'entretien de façon à ne pas aggraver l'aléa et ne pas accroître la vulnérabilité des biens et des personnes, appelée zone bleue. Les règles correspondantes sont applicables à l'échelle de la parcelle.

Dans les zones blanches (zones d'aléa négligeable), les projets doivent être réalisés dans le respect des réglementations et des règles de l'art. Cependant des phénomènes au delà de l'événement de référence ou provoqués par la modification, la dégradation ou la disparition d'éléments protecteurs généralement naturels (par exemple, la forêt là où elle joue un rôle de protection) ne peuvent être exclus.

En outre, des zones sans aléa peuvent se trouver réglementées car définies comme zones d'aggravation du risque (par exemple, zones situées à l'amont de glissements de terrain dont l'activation ou la réactivation est susceptible de se manifester en cas de modification des conditions de circulation des eaux pluviales et/ou usées).

D'autres peuvent être également déclarées inconstructibles pour permettre la réalisation d'équipements de protection.

A l'appui de cette cartographie, va être associé soit le rappel de principes généraux en matière de règles d'urbanisme dans le cas de documents informatifs, soit un règlement plus ou moins détaillé dans le cas d'un PPR (cf. ci-dessus). L'élaboration de ce dernier va nécessiter, pour le volet mouvements de terrain, de prêter une attention particulière :

- en ce qui concerne les projets nouveaux, en matière de glissements de terrains, à la définition des modalités de gestion des eaux (usées, pluviales, de drainage) et de réalisation des études géotechniques nécessaires à une bonne adaptation des constructions et des terrassements aux caractéristiques des terrains ; en l'absence de mise à disposition, lors de l'élaboration du PPR, d'études d'aptitude des sols à l'assainissement individuel, le règlement ne pourra qu'interdire tout recours à l'infiltration dans ces secteurs particulièrement sensibles,
- en ce qui concerne les mesures sur l'existant, à l'exécution de vérifications, dans les zones sensibles aux glissements, portant sur l'étanchéité des réseaux ou sur le bon fonctionnement des dispositifs d'infiltration existants ainsi que, d'une façon générale, aux conditions de mise en sécurité des habitants et donc à la préconisation d'études de danger avec, selon les cas (ERP d'une certaine importance en particulier), la mise en œuvre de plans de mise en sécurité,
- au titre des mesures générales de sauvegarde, à la mise en place de divers suivis (phénomènes particuliers, sites connus pour leur sensibilité, état des ouvrages de protection en particulier en matière de chutes de blocs (filets, merlons), à la réalisation d'études particulières de connaissance de risques et très souvent, compte tenu d'un certain retard actuellement en ce domaine, d'études de gestion des eaux de surface.

Niveau d'aléas	Contraintes correspondantes
Aléas forts	Zone rouge inconstructible (sauf travaux de protection, infrastructures qui n'aggravent pas l'aléa)
Aléas moyens	Zone rouge inconstructible OU Zone violette constructible sous conditions : les prescriptions dépassant le cadre de la parcelle et relevant d'un maître d'ouvrage collectif (privé ou public) OU Cas particulier en zone bleue ("dent creuse", etc.) : étude spécifique obligatoire lors de la réalisation du projet
Aléas faibles	Zone bleue constructible sous conditions : les prescriptions ne dépassant pas le cadre de la parcelle Respect : - des règles d'urbanisme - des règles de construction sous la responsabilité du maître d'ouvrage - des règles d'utilisation éventuellement

Le tableau résume, pour les aléas de versant, les correspondances entre niveaux d'aléa et zonage, les alternatives concernant essentiellement le devenir des zones d'aléas moyens aux vues des projets de développement locaux.

⁴ Les termes inconstructible et constructible sont largement réducteurs par rapport au contenu de l'article L 562-1 du Code de l'Environnement.

Une des principales difficultés rencontrées dans l'écriture du règlement consiste à concilier la rigueur juridique et la prescription de mesures techniques simples mais suffisantes pour garantir une bonne maîtrise des risques présents (qui peuvent en outre coexister sur une même parcelle) ; ces mesures doivent par ailleurs être adaptées tant à la diversité des situations susceptibles d'être rencontrées sur le terrain qu'à celle des techniques de construction. En effet, il ne sera plus possible ensuite, le PPR ayant été approuvé, de modifier son contenu, à moins d'une révision ; celle-ci ne pourra vraisemblablement être envisagée par l'Etat qu'à l'occasion de circonstances particulières (comme par exemple, l'acquisition de nouvelles connaissances, la survenance de phénomènes non prévus, l'évolution de la réglementation ou/et celle de la jurisprudence), d'autant que l'application du R111.2 peut souvent, au moins dans un premier temps, apporter une réponse plus ou moins satisfaisante, notamment en cas de durcissement nécessaire du zonage ou du règlement.

En conclusion, les conditions favorables à une bonne application du PPR, une fois celui-ci approuvé, supposent :

- lors des différentes phases de son élaboration (recueil des données his-

toriques, carte des aléas, propositions de zonage et de règlement), un travail important d'explicitation et de discussion, notamment avec les élus, la négociation étant toujours possible en ce qui concerne la transcription de la carte des aléas en zonage réglementaire ; elle portera d'ailleurs le plus souvent sur le devenir des zones d'aléas moyens en fonction des objectifs supra communaux figurant au SCOT et des projets de développement locaux,

- une bonne information, non seulement des habitants mais aussi et surtout des différents aménageurs (intervenants divers au titre des voiries, réseaux, etc., constructeurs), portant sur les dispositions en vigueur au niveau communal,

- un minimum de compétences de ces intervenants ou/et de leurs conseils qui, hélas, ne maîtrisent pas toujours les techniques les mieux adaptées aux situations à risques. L'impossibilité à ce jour de mettre à disposition un guide simple sur les modes de construction adaptés aux zones en glissement de terrain – comme cela vient d'être fait en matière d'avalanches – montre les progrès restant à accomplir dans le domaine de la diffusion de l'information technique,

- une clarification des mesures relatives à l'existant tant en ce qui concerne les responsabilités des différents acteurs

(Etat, commune, intéressés) que les procédures à mettre en œuvre en matière d'information, de suivi de réalisation, éventuellement de contentieux (mise en demeure, etc.). Un véritable démarrage d'interventions sur le terrain en ce difficile domaine de l'existant nécessitera vraisemblablement le recours à des opérateurs spécialisés.

Enfin, en complément de l'élaboration des documents informatifs ou réglementaires, doit être prévue la mise en œuvre de plans communaux de sauvegarde (désormais obligatoires en cas de PPR) afin de faire face à d'éventuelles situations de crise, que les aléas de référence pris en compte dans la cartographie du risque soient ou non dépassés. Par ailleurs, dans les zones d'aléa (très) fort, en cas de risque imminent, non ou difficilement gérable et mettant en cause directement la sécurité des personnes, le recours à l'expropriation (ou à l'acquisition amiable des biens menacés, comme le permettent désormais les récents décret et arrêté pris en application de l'article L 561-3 du Code de l'Environnement) s'impose, indépendamment de la mise en œuvre des mesures de police générale relevant de la compétence du maire. ■