



Circulaire préfectorale sur la gestion des risques naturels et technologiques dans le département du Nord – diffusée le 3 septembre 2007.

Le Préfet du Nord

A

Mesdames et Messieurs les
maires du département du
Nord

Objet : prévention et gestion des risques naturels et technologiques du département du Nord.

Le département du Nord est exposé à une grande diversité de risques naturels et technologiques qui touchent la quasi-totalité des communes (plus de 600), à des degrés et pour des motifs divers : les inondations souvent dommageables pour les biens, les mouvements de terrains plus ponctuels liés aux héritages historiques comme les cavités souterraines et les puits de mines, ou liés au contexte géologique provoquant le phénomène de retrait-gonflement des sols argileux. S'y ajoutent les risques technologiques, notamment autour des sites Seveso particulièrement nombreux dans le Nord.

Depuis quelques années, des informations vous sont communiquées sur ces risques selon leurs territoires de manifestation constatée ou pressentie. Elles sont portées par les services de l'Etat, le plus souvent à l'occasion de la mise en œuvre des documents d'urbanisme, dans le cadre de l'application du droit des sols, ou à l'issue des examens des études de dangers des installations pouvant présenter des risques pour leur environnement. Elles présentent l'état des données disponibles et se complètent de demandes de mise en œuvre de mesures de prévention, voire de propositions de prescriptions réglementaires.

Cette circulaire a pour objet de définir le cadre de ces interventions, d'identifier les acteurs de cette politique et leurs responsabilités propres. Elle vise également à vous apporter les clarifications sur les modalités d'intégration dans les politiques locales, ainsi que les éléments d'aide à la décision ou de réponse aux interrogations des citoyens.

Vous trouverez dans le document annexe, sous forme de fiches, les définitions nécessaires pour une approche raisonnée de la gestion des risques (notions d'aléa, d'enjeux et de risques, de prévention et de protection, de zones inondées et inondables...). Vous y trouverez également les points fondamentaux de cette politique, ses principes et ses piliers, complétés des éléments de doctrine pour les principaux types de risque. Je vous invite à vous y reporter.

1 Les responsabilités des acteurs de la gestion du risque

La prévention des risques naturels et technologiques est un enjeu qui n'est pas du seul ressort de l'Etat mais qui relève également des collectivités locales. Elle se manifeste par une politique globale qui se développe certes au travers des plans de prévention des risques (PPR) mis en place par l'Etat, mais qui doit également s'inscrire dans les documents et actes d'urbanisme. Elle se complète naturellement par l'exercice des pouvoirs de police que détient le maire qui peut aussi prendre diverses mesures de prévention exigées par la situation.

1-1 La responsabilité des collectivités territoriales

Les communes et leurs groupements doivent mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires, et à ce titre assument des responsabilités spécifiques dans la prévention des risques.

Outre les pouvoirs de police détenus au titre notamment du code général des collectivités territoriales, les obligations des collectivités sont bien établies par quelques articles du code de l'urbanisme qui fixent clairement le cadre de référence, notamment pour les documents d'urbanisme.

- L'article **L 110** inscrit la sécurité et la salubrité au titre des grands enjeux de la planification urbaine.

- L'article **L 121-1** définit, parmi les objectifs des documents d'urbanisme, celui de *déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels et technologiques*. Il est clairement de la responsabilité de la commune de **faire de la prévention du risque un volet majeur de la définition de son projet de territoire**. Bien entendu, les mesures doivent être proportionnées à l'ampleur du risque et les prescriptions adaptées au type de risque.

- L'article **R 123-11 b)** dispose que « *les documents graphiques du règlement font apparaître s'il y a lieu les secteurs où ...l'existence de risques naturels tels qu' inondations,..affaissements...ou risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature...* ». Il est important que la commune s'attache à identifier les secteurs où elle a connaissance d'un risque et qu'elle les inscrive dans son plan de zonage, pour permettre que l'information sur le risque perdure, mais surtout pour en établir les règles de gestion. Cette démarche de prise en compte du risque dans le projet de territoire pourra être réalisée grâce aux éléments communiqués dans le porter à connaissance de l'Etat mais aussi grâce aux données complémentaires issues d'une connaissance fine du territoire apportée par les élus ou les bureaux d'études.

La responsabilité de la commune s'exerce en dehors de toute considération sur la communication des données par l'Etat ou sur les mesures qu'il a pu engager ou prescrire. Ceci signifie qu'il n'y a pas à attendre le PPR par exemple, pour prendre en compte le risque et définir les mesures de prévention. Toute décision ignorant le risque, au motif que l'Etat n'a pas encore ou totalement établi les éléments de définition, est susceptible d'une erreur manifeste d'appréciation si les données disponibles indiquent clairement l'existence ou la probabilité de ce risque.

En matière d'application du droit des sols, la compétence a été décentralisée aux communes ou à leurs groupements dotés d'un document d'urbanisme et les décisions prises engagent par conséquent leur responsabilité. Ces décisions s'appuient sur les règles du PLU(*) qui définit le droit des sols. Toutefois, un certain nombre de dispositions d'ordre public, définies par le code de l'urbanisme, restent pleinement applicables et en particulier celles relatives à la sécurité et à la salubrité publiques, reprises sous l'**article R 111-2**.

Cet article, à caractère général, dispose que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

(*) dans l'ensemble de la note, on lira plan local d'urbanisme (PLU) ou plan d'occupation des sols (POS)

Cet article permet à l'autorité compétente de faire **prévaloir les enjeux de sécurité publique** sur les dispositions réglementaires locales. Dès lors, ses dispositions sont opposables de façon indépendante du PLU, c'est à dire même si le règlement autorise la construction et ne comporte aucune indication permettant d'établir un risque.

Le recours à cet article ne peut intervenir que si des éléments d'information suffisamment sérieux sont établis (événements constatés ou études validées) et justifient l'adoption de mesures préventives sous forme d'interdiction ou de prescription. Le respect de ces dispositions engage la responsabilité des acteurs (service instructeur, autorité compétente, bénéficiaire...). Il s'agit ici de responsabilité administrative mais également de responsabilité pénale qui peut être mise en jeu.

En effet, au titre des articles L 121-2, L 121-3 du nouveau code pénal, complété notamment par les articles L 221-6 et L 223-1, des délits non intentionnels peuvent être constitués si des constructions en zones d'aléas sont autorisées en méconnaissance des obligations de sécurité ou de prudence prévues par la loi ou les règlements.

1-2 La responsabilité de l'Etat.

Les enjeux pour l'Etat sont de concilier les exigences du développement et de l'aménagement avec l'absolue nécessité d'assurer la sécurité des personnes et la protection des biens, de réduire les conséquences humaines, sociales et économiques des catastrophes technologiques et naturelles. Au travers des diverses politiques publiques, l'Etat garant du développement équilibré et durable des territoires, doit être en mesure de faire valoir parmi les enjeux prioritaires ceux de la sécurité et de la prévention des risques et ce à une échelle territoriale pertinente.

Les phénomènes dommageables se produisent rarement à l'échelle d'un territoire communal, c'est particulièrement vrai pour les inondations qui se développent dans des bassins de risque d'ampleur variable. Il est clair que des décisions locales peuvent impacter des territoires voisins plus ou moins proches. Une grande prudence s'impose dans les mesures pouvant sécuriser tel territoire mais aggraver le risque en d'autres lieux. S'il est bien dans les missions de l'Etat de veiller à la cohérence globale des projets et de situer les problématiques à la bonne échelle, il est également du rôle des collectivités de s'assurer que des réponses à un enjeu local n'ont pas d'effets négatifs ou aggravants sur les communes voisines. De plus, des difficultés locales peuvent trouver une solution par des mesures prises bien en amont (sous forme par exemple d'ouvrages de rétention des eaux). La question des risques naturels et technologiques est l'une de celles où la recherche de solidarité intercommunale de bassin doit être systématiquement développée.

La première responsabilité de l'Etat, hormis l'élaboration des PPR, est de participer activement aux projets d'urbanisme conformément à l'article L 121-2, **en portant à la connaissance des communes** ou de leurs groupements les données dont il dispose, nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Elle est aussi de veiller au respect des principes définis à l'article L 121-1 susvisé, notamment ceux relatifs à la prévention des risques, en s'associant en tant que de besoin **à la définition des projets.**

La responsabilité se situe également dans **la gestion des actes** que l'Etat peut instruire. Dans la mesure où les décisions d'urbanisme peuvent faire grief, la responsabilité de l'autorité compétente comme celle du service instructeur peut être engagée, responsabilité administrative mais aussi responsabilité pénale en cas de faute avérée. Il en va de même de la responsabilité des services consultés à qui il appartient de fournir les données disponibles, d'en préciser la nature et les limites.

Cette responsabilité se situe enfin dans l'exercice du **contrôle de légalité.** En zone de risque, ce contrôle s'exerce en utilisant les principes décrits dans la présente note et ses annexes.

2- La doctrine de l'Etat dans la gestion des risques

La politique de gestion des risques développée depuis une vingtaine d'années se fonde sur toute une série de textes législatifs et réglementaires, en particulier la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement et celle du 30 juillet 2003 sur les risques naturels et technologiques, axées sur le volet prévention.

2-1 Les politiques de prévention

Les politiques de prévention se traduisent pour l'essentiel par des dispositifs d'ordre réglementaire. Le domaine de l'urbanisme est à cet égard un champ tout à fait privilégié : il définit et met en application le droit des sols, c'est donc un levier fondamental pour leur mise en œuvre.

Elles visent plusieurs objectifs de prévention relatifs aux enjeux humains, économiques et environnementaux :

- Assurer la sécurité des personnes et des biens en interdisant les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, cette sécurité ne peut être garantie intégralement.
- Ne pas augmenter les enjeux exposés ou la vulnérabilité des biens, en contrôlant strictement l'extension de l'urbanisation en zone de risque. Dans les zones moins dangereuses, il s'agira de ne pas créer de nouvelles vulnérabilités là où elles ne sont pas présentes, de préserver les terrains sans enjeux et limiter la vulnérabilité de ceux déjà exposés.
- Diminuer les dommages potentiels en réduisant la vulnérabilité de l'existant au travers d'actions collectives et individuelles.

En matière d'inondation, ces objectifs portent en particulier sur la préservation de zones naturelles d'expansion de crue. Ces zones assurent le stockage d'un certain volume d'eau et toute réduction de ce volume a pour conséquence de générer de nouvelles zones exposées ou une aggravation du niveau d'exposition. Dès lors, toute construction doit y être interdite, conduisant à une réflexion particulière sur ces zones de risque pour définir leur vocation dans le cadre des projets de territoire. En zone urbanisée, les constructions pourront être acceptées mais sous réserve de ne pas aggraver les risques dans les secteurs amont ou aval et de mettre en sécurité les biens et les personnes.

2-2 L'articulation des travaux de protection et des mesures de prévention

Les travaux de protection peuvent être opportuns en raison des enjeux humains, économiques ou environnementaux. Ils évitent le renouvellement d'événements dommageables, de périodicité annuelle, décennale, voire supérieure. Ils améliorent la situation de biens existants en les soustrayant des risques d'endommagement. Leur intérêt est indéniable face aux phénomènes les plus courants.

Les ouvrages de protection réduisent le risque mais ne l'annulent pas, ils réduisent sa probabilité d'occurrence ou sa gravité. Ceci est vrai en particulier pour les digues où ne peuvent être exclues les hypothèses de rupture, de mauvais dimensionnement, de contournement, ou d'erreurs humaines. Cela peut être le cas en matière de risque technologique, où les changements de processus de fabrication, la réduction des potentiels de danger en limitant par exemple la quantité présente de produits dangereux, la mise en place de barrières de sécurité peuvent s'avérer indispensables pour réduire les risques sans pour autant, en règle générale, les supprimer totalement.

En ce qui concerne enfin les risques naturels, les investissements réalisés dans la protection n'empêcheront jamais la survenance de phénomènes d'intensité supérieure à celle pour laquelle l'ouvrage a été conçu. L'efficacité de ces ouvrages, même les mieux conçus et réalisés, ne peut en outre être garantie sur le long terme. Elle peut générer des effets en d'autres lieux sur lesquels la vigilance s'impose.

Dans ces conditions, il apparaît clairement que **le débat ne peut plus porter sur l'alternative prévention/protection mais sur leur complémentarité et leur articulation**, notamment en termes économique et environnemental. La prévention et la protection ne sont pas exclusives l'une de l'autre, **il ne s'agit pas d'une alternative mais bien de deux politiques complémentaires**.

Dès lors, l'opportunité de mesures de prévention ne peut raisonnablement être contestée au motif que des travaux sont prévus, engagés, voire réalisés, puisqu'il s'agit de réponses distinctes à des événements ou des aléas de niveaux distincts. Les travaux réalisés ne peuvent être invoqués à l'encontre des politiques de prévention et ne sont pas de nature à permettre l'urbanisation. A titre d'exemple, les mesures de renforcement ou de confortation de digues *ne peuvent conduire à permettre l'urbanisation des secteurs protégés par l'ouvrage*. En aucun cas, les travaux ne peuvent rendre constructibles des terrains qui ne l'étaient pas, ils ont pour seule vocation d'améliorer la protection des biens existants. La maîtrise de l'urbanisation dans la zone qui reste considérée à risque demeure impérative. Pour le risque technologique, il est toutefois admis que la baisse de la probabilité d'occurrence par la mise en œuvre d'un nombre suffisant de barrières, permet d'exclure certains phénomènes dangereux pour la maîtrise de l'urbanisation.

2-3 Les mesures d'information

L'information préventive s'impose à l'administration, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales et aux professionnels de l'urbanisme pour répondre au droit des citoyens à l'information sur les risques auxquels ils sont soumis (article L 125-2 du code de l'environnement). Son importance est tout autant stratégique que juridique.

Dans le domaine de l'urbanisme, l'information se décline dans **le Porter à connaissance** que le préfet, conformément à l'article L 121-2 du code de l'urbanisme, doit apporter au maire ou au président du groupement de communes compétent, dès lors qu'ils s'engagent dans la mise en œuvre ou dans la révision de leur document d'urbanisme. Ce porter à connaissance peut également être utilisé par le préfet hors procédure d'urbanisme pour informer les collectivités des risques dont il a connaissance sur leurs territoires.

La présente note est une des modalités d'information d'autant qu'elle est accompagnée d'éléments de doctrine de gestion et sera complétée des données disponibles pour chaque commune.

Une des formes privilégiées d'information est la constitution de **cartes délimitant les zones de risques**, de statut variable selon la nature des phénomènes présentés et le niveau des données disponibles. En matière d'inondation, on parlera de cartes de zones inondées lors d'évènements observés, de zones inondables représentant l'étendue du phénomène en aléa de référence. Pour les mouvements de terrain, on parlera de cartes de zones de susceptibilité lorsqu'un faisceau d'indices conduit à une lère délimitation de périmètre, avant de produire les cartes d'aléa. Pour les risques technologiques, les lères cartes présenteront les zones d'effets des divers phénomènes susceptibles de se manifester, avant de définir les zones d'aléa intégrant les aspects d'intensité et de probabilité par nature d'effet.

3- La mise en oeuvre de la politique de prévention dans le département

La doctrine développée dans le département par les services de l'Etat est une application de la politique menée à l'échelon national, c'est une déclinaison locale des orientations fixées par les textes législatifs et réglementaires et liées aux spécificités du territoire.

La mise en oeuvre de la prévention des risques passe un certain nombre de conditions nécessaires: le recueil de données sur les événements dommageables constatés ou potentiels, la définition de mesures de prévention par les outils réglementaires et la diffusion de l'ensemble des éléments d'information, qu'il s'agisse des données ou de la doctrine auprès des acteurs concernés.

3-1 La collecte et l'organisation des données

La diversité des sources et des types d'information nécessite de les structurer, de fixer leur statut, de leur donner du sens. La DDE a reçu pour mission de se constituer en centre de ressources sur les risques territorialisés dans le département, en vue d'améliorer la connaissance des risques, et d'assurer leur diffusion. Cet objectif répond à sa mission d'être un "ensemblier" des problématiques territoriales, de construire des éléments d'aide à la décision. La production des cartes des zones de risque s'inscrit dans cet objectif.

La collecte des données s'appuie sur toute la palette des sources disponibles, résultant de l'observation de terrains, sommaire (articles de presse) ou plus approfondie (diagnostics locaux), d'études particulières ou de décisions administratives (arrêtés de catastrophe naturelle). Ces données peuvent provenir d'autres services de l'Etat, d'établissements publics ou encore du Conseil Général du Nord.

Les communes avec leur connaissance de terrain sont également une source précieuse d'information, en particulier lorsque des aléas se manifestent. A l'occasion de ces événements ou à leur suite immédiate, il est fondamental de réunir le maximum d'informations sur les lieux, les biens et les personnes touchés, l'intensité, la probabilité ou la gravité des phénomènes. Ces éléments sont un volet important du retour d'expérience dans lequel les maires tiennent un rôle fondamental. Votre mobilisation forte en période de crise doit se prolonger pour établir cette connaissance, favoriser ces retours d'expérience, constituer les données permettant de confronter politiques menées et phénomènes rencontrés.

C'est ainsi qu'à la suite des inondations de 2005, plusieurs communes ont été sollicitées par les services de la DDE pour recueillir toutes les données pertinentes sur leur territoire et caractériser au mieux les événements. Sous forme d'atlas des zones inondées, ces recueils représentent des éléments de mémoire du risque qui méritent d'être systématisés.

Un inventaire de données existantes a été établi, identifiant par territoire concerné les caractéristiques des données disponibles. Ces données ont été hiérarchisées dans un référentiel constitué de 4 niveaux qui permettent de les qualifier (*fiche 3 du document annexe*). Cet inventaire a vocation à être progressivement actualisé au fur et à mesure de l'avancement des connaissances.

Selon la nature des phénomènes mais aussi selon les territoires, ces niveaux de données ne sont pas homogènes. L'aléa inondation peut ainsi être clairement identifié sur tel bassin mais être très mal connu sur tel autre. Il en va de même pour les autres phénomènes naturels et les risques technologiques selon l'avancement des études de dangers.

3-2 La diffusion des données

La diffusion des données ou leur porter à connaissance intervient dès lors que leur pertinence a été vérifiée.

Cela est vrai pour les risques technologiques qui ne peuvent être communiqués sur la seule base des études de dangers fournies par les exploitants mais nécessitent une phase d'instruction par la DRIRE pour qualifier les zones de dangers. Toutefois, même pour ces types de risque, l'émergence de projets aux abords de sites dangereux doit conduire à porter à la connaissance des élus les données disponibles, sans attendre l'achèvement exhaustif de la phase d'instruction et de validation.

De même pour les risques naturels, il n'est pas envisageable d'attendre l'achèvement des études et leur validation pour constituer le porter à connaissance et déployer une politique de prévention. C'est dire qu'à partir du moment où les informations réunies paraissent suffisamment sérieuses et solides, elles doivent être convoquées pour fournir les éléments d'appréciation sur le projet, dans une perspective de prévention des risques. La communication des cartes des zones de risque est à cet égard une donnée tout à fait précieuse pour une commune, quels que soient le niveau des données qu'elles expriment et la situation de la commune en terme d'instruction des projets.

3-3 La doctrine d'emploi des données

C'est le niveau de précision de la donnée à un instant donné qui permet de définir le niveau d'exigence attendu par l'Etat en matière de prise en compte des risques dans l'urbanisme. Ce niveau d'exigence varie donc en fonction de la donnée disponible. Il prend aussi en compte la nature du projet (bien existant ou projet neuf) et sa situation par rapport au caractère bâti ou non des lieux.

La fiche n°3 du document annexe présente les différents niveaux de précision des données possibles et l'utilisation qui en découle pour chaque niveau en matière d'application du droit des sols ou pour les documents d'urbanisme (PLU).

La fiche n°4 présente, par nature de risque, les conséquences concrètes et les règles applicables résultant de l'utilisation des données disponibles.

* * *

Il m'est apparu nécessaire de vous informer largement sur ce sujet important afin que nous partagions, entre État et Collectivités territoriales, la définition de ces notions complexes et les principes qui en découlent.

Des réunions se sont tenues à votre intention dans les arrondissements à l'initiative des sous préfets au cours du mois de juin. Elles ont permis de vous présenter les présents principes et d'en débattre avec vous.

Enfin, l'inventaire des données existantes concernant votre commune vous sera adressé dans les meilleurs délais par les services de la DDE.

Nous serons ainsi parfaitement armés pour exercer nos responsabilités respectives sur les risques en lien avec l'urbanisme, tout en préservant au mieux les biens et les personnes dans le souci d'un développement harmonieux et durable des territoires.

Le préfet

Daniel CANEPA