

Plans de prévention des risques naturels et expropriation pour risques majeurs

Les mesures de prévention des risques naturels de la loi du 2 février 1995

Edmond GRASZK
Chef du bureau

Marcel TOULEMONT
Charge de mission

Direction de la Prévention des pollutions et des risques
Ministère de l'Environnement

RÉSUMÉ

La loi du 2 février 1995 institue deux nouveaux outils de prévention des risques naturels :

- l'expropriation des biens exposés à certains risques menaçant gravement les vies humaines,
- le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) pour réglementer les constructions et l'aménagement.

L'expropriation est une mesure d'ultime recours strictement encadrée. Une analyse de risques en justifiera techniquement et économiquement l'engagement. L'article essaie de cerner ces conditions de réalisation et les interrogations qui subsistent.

Le PPR doit favoriser rapidité et efficacité. Il faut donc renoncer à une précision souvent illusoire dans la connaissance des aléas et étudier ceux-ci par bassins de risques, en exploitant les données existantes et selon une démarche qualitative.

L'article présente les textes et essaie d'identifier les enjeux techniques que suppose leur application réussie. Ceux-ci conduisent notamment à privilégier l'expertise des spécialistes plutôt que l'utilisation de moyens de calcul.

MOTS CLÉS : 15 - Prévention - Risque - Législation - Planification - Expropriation - Risque naturel - PPR.

Un renforcement des moyens d'intervention de l'État

La loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, a doté l'État de deux moyens d'intervention nouveaux en matière de prévention des risques naturels.

Ces deux outils visent respectivement à assurer :

- la sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines, en ouvrant à l'État la possibilité d'exproprier les biens exposés ;
- la simplification et la relance des procédures de prise en compte du risque dans l'aménagement, en instituant les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR).

Ils renforcent le rôle de l'État en lui permettant d'intervenir directement dans des domaines de compétence communale :

- en matière de sécurité des populations, le maire est le premier responsable du fait de ses pouvoirs de police plus que centenaires (art. L.2212-2 § 5 et L.2212-4 du code général des collectivités territoriales) ;
- en matière d'aménagement, l'outil principal est le plan d'occupation des sols, dont l'élaboration est de la responsabilité communale depuis les lois de décentralisation.

Il existe un lien évident entre ces deux mesures : les études entreprises dans le cadre d'un PPR peuvent mettre en évidence des situations de danger grave conduisant à envisager une expropriation. À l'inverse, l'usage des terrains concernés par une demande d'expropriation devra être strictement réglementé, et donc régi par un PPR.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR)

Des plans d'exposition aux risques aux plans de prévention des risques naturels prévisibles

Jusqu'en 1994, l'État disposait de plusieurs outils de prise en compte des risques dans l'aménagement dont le plus connu était le plan d'exposition aux risques (PER) créé par la loi du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Il s'agissait, par l'établissement de ces plans, de réduire la vulnérabilité des territoires exposés et de limiter la charge financière imposée à l'ensemble de la collectivité nationale par l'indemnisation des dommages dus aux catastrophes naturelles.

À partir de 1988, le ministère de l'Environnement a incité* les préfets à se servir de l'ensemble des procédures réglementaires en recourant, selon les situations :

➤ soit aux moyens de droit commun du code de l'urbanisme qui sont le « porter à connaissance » dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un plan d'occupation des sols ou d'un schéma directeur, ou la mise en place d'un projet d'intérêt général (PIG) ;

➤ soit aux procédures spécifiques aux risques comme la délimitation d'un périmètre de risques en application de l'art. R.111-3 du code de l'urbanisme ou, bien sûr, l'élaboration d'un PER.

Pour ce faire, le ministère de l'Environnement a recommandé aux services déconcentrés de réaliser des études préliminaires par bassins de risques, afin de programmer les actions de prévention à entreprendre en proportion des enjeux.

Les inondations et mouvements de terrains de la fin de l'année 1993 et du début de l'année 1994 d'une part, le retard dans la mise en œuvre des PER d'autre part, ont mis en évidence la nécessité de relancer la politique de prévention de l'État, et en particulier la prise en compte du risque dans l'aménagement.

Cet objectif s'est traduit par deux mesures :

➤ La refonte des procédures existantes spécifiques aux risques

Les périmètres de risques au sens de l'art. R.111-3, les plans d'exposition aux risques, les plans de surfaces submersibles et les plans de

zones sensibles aux incendies de forêt sont supprimés et remplacés par une procédure unique, le PPR. Celui-ci s'articule avec les moyens de droit commun du code de l'urbanisme cités plus haut qui ne sont pas remis en cause.

➤ L'augmentation des moyens financiers

Ceux consacrés globalement à la cartographie des risques ont plus que doublé depuis 1994, afin de doter 2 000 communes les plus exposées de PPR dans un délai de cinq ans.

Caractéristiques du PPR

La création des PPR a pour objectif l'amélioration de l'efficacité du dispositif réglementaire de prise en compte des risques. On a donc cherché à en simplifier la mise en œuvre, tout en renforçant le contenu et les moyens d'application.

Toutefois l'architecture des PER est conservée puisque le projet de plan comprend trois documents formant le dossier qui sera approuvé par le préfet : la note de présentation, les documents graphiques, qui délimitent les zones homogènes soumises à risques, et le règlement qui définit les mesures prises dans chaque zone.

Simplification

La simplification annoncée avec les PPR se manifeste principalement par l'unicité du document, la procédure réglementaire adoptée et la méthodologie d'étude préconisée.

Procédure de réalisation

Elle est habituelle : approbation par arrêté préfectoral après enquête publique, consultation des communes et consultation d'autres organismes dans certains cas particuliers. Mais tous les avis sont réputés favorables dans le délai de deux mois après la consultation et aucun n'est contraignant. De plus, à la différence des anciens PSS, PER et PZSIF, l'approbation est totalement déconcentrée au niveau du préfet, quel que soit le résultat des consultations entreprises (Annexe1).

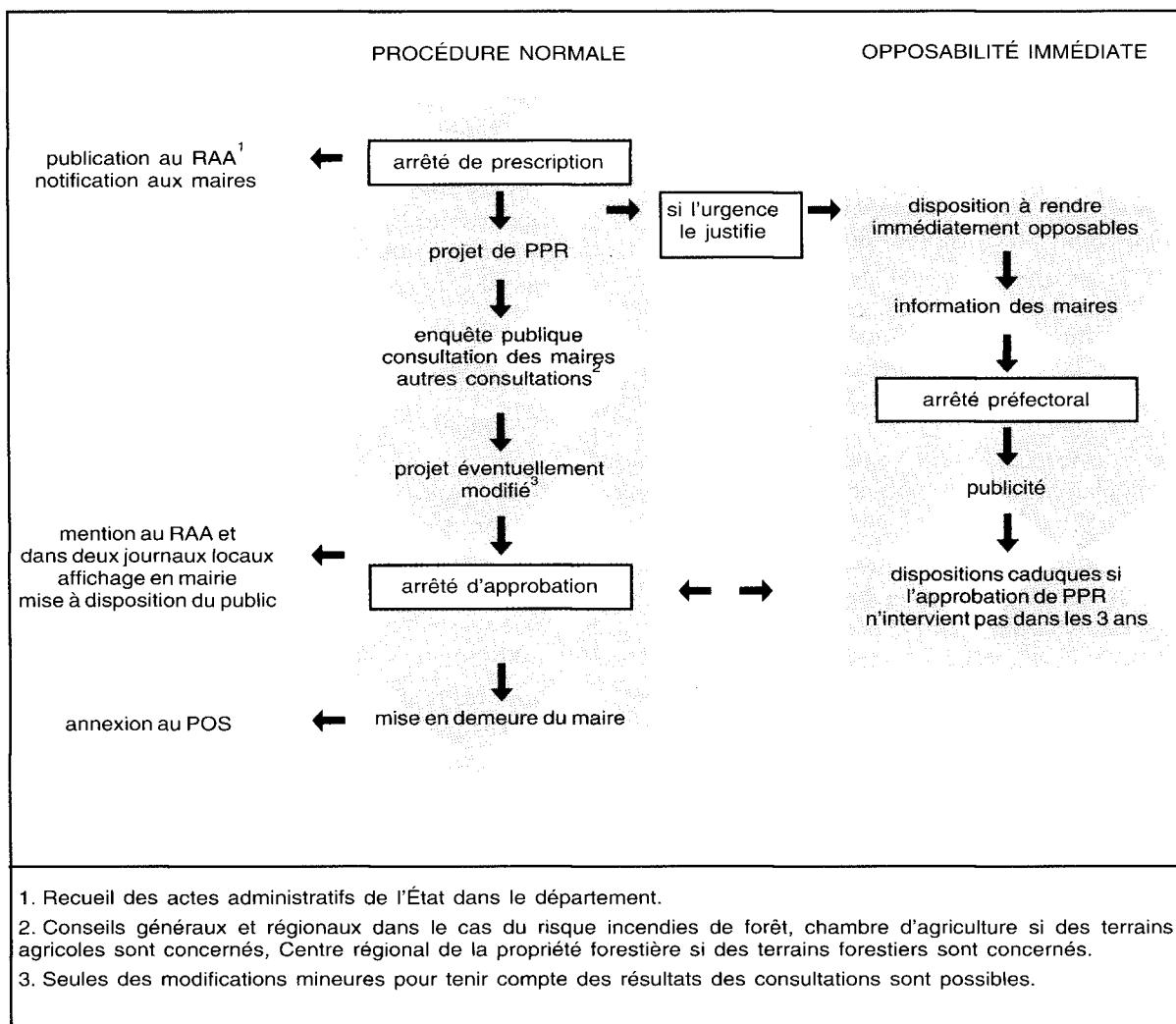
Adaptation des méthodes

La simplification juridique serait de peu d'effet si elle ne s'accompagnait d'une adaptation des méthodes mises en œuvre. L'objectif, sera donc de réaliser rapidement des documents applicables prenant en compte les risques connus plutôt que d'atteindre une connaissance idéale des phénomènes naturels avant toute mesure de prévention.

* Circulaire Équipement/Environnement n° 88-67 du 20 juin 1988.

ANNEXE I

Procédure réglementaire d'approbation



1. Recueil des actes administratifs de l'État dans le département.
2. Conseils généraux et régionaux dans le cas du risque incendies de forêt, chambre d'agriculture si des terrains agricoles sont concernés, Centre régional de la propriété forestière si des terrains forestiers sont concernés.
3. Seules des modifications mineures pour tenir compte des résultats des consultations sont possibles.

Renforcement et extension des possibilités du PPR

Cet objectif se traduit par une volonté d'exhaustivité, tant des risques couverts, dont la loi donne une liste indicative, que des moyens d'application utilisables.

Le PPR peut intervenir :

➤ **y compris dans certaines zones non exposées directement aux risques.** Cette disposition nouvelle permet en particulier de s'intéresser à des projets de réalisation dans des zones « amont », comme des ouvrages hydrauliques dans une vallée qui aggravaient les risques en aval, ou des ouvrages côtiers qui produiraient une érosion à distance, etc. ;

➤ **en réglementant les projets d'installations nouvelles**

- avec un champ d'application immense, puisque le PPR peut interdire ou soumettre à pres-

criptions tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pour leur réalisation, leur utilisation ou leur exploitation ;

- avec des moyens d'action très souples, puisqu'on peut jouer librement sur des prescriptions de toute nature, jusqu'à l'interdiction totale ;

➤ **par des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.** Elles doivent être prises en compte par les collectivités publiques et par les particuliers. Cette possibilité, qui constitue une nouveauté significative par rapport aux PER, vise notamment la prise en compte des mesures liées à la sécurité des personnes et à l'organisation des secours, et des mesures d'ensemble pas toujours liées à un projet particulier ;

➤ **par la possibilité d'intervenir sur l'existant** avec un champ d'application théorique équivalant à celui ouvert pour les projets nouveaux.

Toutefois, il est prévu de s'en tenir à des « aménagements limités » pour les constructions ou aménagements régulièrement construits, ce qui se traduit par une limite financière à ce qui peut être imposé (10 % de la valeur vénale ou estimée des biens).

Renforcement des moyens d'application

À l'inverse des anciennes procédures, le PPR est doté de nombreux moyens d'application.

➤ pour les interdictions et les prescriptions applicables aux projets nouveaux :

- la loi permet au préfet de rendre immédiatement opposables par arrêté certaines d'entre elles en cas d'urgence, après simple information des maires ; la durée d'application de cette mesure est limitée trois ans, le PPR devant être approuvé dans ce délai ;
- le non-respect de ces règles est sanctionnable sur le plan pénal, par application des dispositions pénales du code de l'urbanisme ;

➤ pour les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde et les mesures applicables à l'existant : le PPR peut les rendre obligatoires, avec un délai de mise en conformité de cinq ans pouvant être réduit en cas d'urgence. Dans ce cas, si elles ne sont pas réalisées dans le délai prévu, le préfet peut en imposer la réalisation d'office aux frais du maître d'ouvrage désigné ;

➤ en matière d'urbanisme. Le PPR est une servitude d'utilité publique et doit être annexé au POS. Les pouvoirs du préfet en matière d'annexion sont renforcés. Lorsqu'il n'y a pas cohérence entre les deux documents, il faut à l'évidence aller jusqu'à rendre le POS compatible avec les prescriptions du PPR ;

➤ en matière de construction et d'assurance. Les prescriptions des PPR sont inscrites comme règles de construction dans le code de la construction pour mieux responsabiliser les maîtres d'œuvre et les constructeurs. Par ailleurs, la loi maintient les dispositions applicables aux anciens PER en ouvrant aux assureurs la possibilité de déroger à certaines obligations de garantie des catastrophes naturelles en cas de non-respect des règles du PPR.

Réalisation du PPR

Connaître les phénomènes naturels et niveaux d'approche

Contrairement aux PER, pour lesquels il était demandé de réaliser des études détaillées, on s'en tiendra généralement pour les PPR à un niveau d'études plus général, adapté à l'échelle d'un bassin et à la précision réelle qu'on peut

espérer d'études de risque. Ce niveau correspond aussi au partage de responsabilités entre l'État (affichage du risque) et les communes (POS).

Cette démarche consiste à étudier les phénomènes naturels sur des bassins de risque (versant instable, ensemble homogène d'une plaine alluviale...) en recourant à l'exploitation des données existantes, et selon une démarche essentiellement qualitative. Elle s'appuie sur l'utilisation des archives, des photographies aériennes, des cartes existantes, une étude fine du terrain, des enquêtes auprès de la population et des élus, et l'expertise de l'homme de l'art. Elle donne lieu à la production de cartes dressées à moyenne échelle, au 1/25 000 éventuellement agrandi au 1/10 000 pour une meilleure lecture, et plus précises si les documents disponibles le permettent.

Deux types de cartes sont en principe fournis à ce stade :

➤ une carte informative des phénomènes naturels. Elle met notamment en évidence les phénomènes connus, historiques, ou en cours, et leurs effets. C'est un document fondamental pour argumenter les discussions ultérieures sur la définition des aléas et des prescriptions.

➤ une carte des aléas. Elle hiérarchise les phénomènes naturels potentiels selon leur gravité et leur occurrence.

S'agissant de la détermination de phénomènes naturels potentiels, on ne peut éviter une part d'incertitude. La réalisation d'études destinées à préciser l'aléa, et donc à réduire la marge d'incertitude, ne devra être envisagée qu'au cas par cas, pour préciser localement le risque, et si leur utilité est avérée au regard des objectifs de l'État. En particulier, le PPR n'a pas pour vocation de définir la faisabilité d'une urbanisation future, ou de dimensionner des ouvrages de protection. L'expérience des PER et des périmètres de risques de l'art. R.111-3 montre d'ailleurs que la réalisation d'études détaillées n'est aucunement un atout pour faire aboutir une procédure.

À partir des cartes ainsi établies, on cherchera à aboutir directement dans la plupart des cas à des propositions de mesures à inscrire dans le PPR. Pour cela, ces cartes pourront être confrontées à un document mettant en évidence les enjeux socio-économiques et leur vulnérabilité. La connaissance des enjeux permet notamment l'identification des contraintes et des difficultés qui seront rencontrées pour la mise en œuvre du PPR et l'orientation des mesures à prescrire.

Apprécier les enjeux

L'étude de ces enjeux résulte principalement de l'examen comparatif de la carte des aléas et des usages des sols existants ou en projet, et

non pas d'une étude chiffrée. Elle doit mettre en évidence les risques encourus (populations en danger, établissements recevant du public, équipements ou installations sensibles...) et les moyens nécessaires pour organiser les secours (équipements, voies de circulation...). Elle peut donner lieu, si nécessaire, à des cartes spécifiques : carte de danger pour les personnes, carte des enjeux...

Ces trois documents n'ont pas vocation à être approuvés avec le PPR, mais sont indispensables à la réalisation et à la compréhension du dossier. Ils sont joints lors de l'enquête et des consultations.

Permettre l'appropriation de la connaissance des risques

Le plan de prévention des risques réglemente le cadre de vie des habitants et intervient dans des domaines de compétence largement dévolus aux communes, comme l'urbanisme ou la sécurité publique. La mise en œuvre d'un PPR demandera donc toujours des discussions approfondies avec les élus communaux mais aussi, selon les cas, avec d'autres acteurs locaux, ainsi des associations d'habitants représentatives ou des chambres consulaires.

Ces discussions sont engagées le plus tôt possible, en tout cas dès l'élaboration des documents présentés plus haut, qui sont réalisés avec le maximum de transparence pour assurer leur crédibilité, en fonction d'hypothèses clairement affichées et en liaison avec les élus, leurs services et tous ceux qui possèdent des informations relatives aux aléas étudiés. Toutefois, le service instructeur doit s'attacher à faire comprendre à ses partenaires le caractère technique de ces documents qui décrivent et expliquent l'aléa à l'exclusion de tout aspect réglementaire. De ce fait, ces documents n'ont pas à faire l'objet de négociation.

Ils seront aussi le support d'une large information des habitants des périmètres concernés, qui doit être réalisée dès que possible, pour éviter les incompréhensions au moment de l'enquête publique.

Rechercher un consensus sur les mesures à prendre

Ainsi, chacun pourra prendre conscience de la réalité des risques et s'approprier la cartographie de l'aléa, bien mieux que s'il recevait l'information toute faite au dernier moment. Une connaissance des risques largement partagée vise à faire évoluer la position des acteurs de l'aménagement en mettant en lumière leurs responsabilités respectives et à faciliter la suite du processus, qui consiste à définir le zonage réglementaire et les prescriptions applicables.

Dans le débat qui s'engage, l'État, responsable de l'élaboration et de la mise en application des PPR, doit afficher fermement les objectifs poursuivis et les moyens qu'il va mettre en œuvre. La fermeté de l'État ne fait pas obstacle à des échanges de point de vue approfondis avec les élus, pour adapter à chaque contexte particulier local, sans les dénaturer, les contraintes générales à imposer pour atteindre les objectifs poursuivis. Cette discussion conduit à un risque « négocié » localement, dans la limite des principes exposés ci-après.

Définir les prescriptions réglementaires

Niveau de référence

L'État affiche le niveau de référence du phénomène à prendre en compte, qui dépendra du type de risque étudié et de la connaissance qu'on en a. Il se référera soit à des événements historiques connus pouvant se reproduire, soit à un événement potentiel susceptible de se produire notamment dans une période donnée (cas des inondations ou des séismes), au bout d'un intervalle de temps donné (comme l'érosion du trait de côte), ou encore par suite de l'évolution d'un phénomène irréversible (cas de certains mouvements de terrain). La circulaire Intérieur/équipement/environnement du 24 janvier 1994 (JO du 11 avril 1994) donne les instructions correspondant au risque d'inondation.

Principe de développement durable

La base de la réglementation des projets dans le périmètre d'un PPR est l'arrêt du développement dans les zones d'aléa le plus fort, et donc l'interdiction d'y aménager des terrains et d'y construire. Ce principe sera appliqué strictement lorsque la sécurité des personnes est en jeu.

Dans les autres cas, ce principe reste justifié par, notamment, le coût des mesures de prévention à prendre pour limiter la vulnérabilité des constructions futures et le coût des indemnisations en cas de sinistre, largement supporté par la solidarité et la collectivité nationale. Toutefois, les objectifs de la prévention reposant alors sur des considérations économiques, il est possible, sans s'éloigner de ce principe, de discuter des limites d'interdictions et de prescriptions avec les acteurs locaux, élus, responsables économiques ou associatifs.

Ainsi, il sera possible d'autoriser la construction dans les secteurs où l'aléa est le moins fort ou lorsque la situation préexistante ne permet pas d'autre solution, comme par exemple dans les centres urbains existants, dans lesquels on s'atta-

chera plutôt à définir des prescriptions permettant de réduire la vulnérabilité des projets et des mesures d'ensemble de prévention, de protection et de sauvegarde permettant notamment l'organisation des secours.

L'expropriation pour risques majeurs

Objectifs

Les mesures de sauvegarde des populations gravement menacées par certains risques naturels majeurs constituent une évolution significative dans le domaine de la prévention des risques qui, jusqu'à présent, reposait sur les pouvoirs de police administrative, la maîtrise de l'urbanisme, et la planification des secours. La loi crée, en effet, un nouveau cas d'expropriation : l'évacuation préventive des populations exposées, dès lors qu'elle paraît être la seule solution de mise en sécurité dans des conditions assurant un équilibre économique global prévu par la loi.

Ce cas concerne en particulier certains mouvements de terrain inéluctables qui peuvent survenir sans préavis ou avec un préavis insuffisant pour mettre en œuvre les mesures de mise en sécurité, et pour lesquels il n'existe pas de parades possibles au plan technique ou économiquement acceptables.

Les deux exemples cités au cours des débats parlementaires de décembre 1994 ont été :

➤ le hameau de l'Ile Falcon (Isère) où plus d'une centaine d'habitations sont exposées à un risque d'écoulement majeur au lieu-dit *les ruines de Séchilienne* (Isère) ;

➤ le Massif de l'Haut (Yvelines et Val-d'Oise) où l'effondrement d'anciennes carrières souterraines abandonnées de gypse menace également une centaine d'habititations.

La décision de mettre en place cette mesure s'appuyait aussi sur les difficultés de relogement des victimes de la catastrophe de Vaison-la-Romaine en dehors de la zone qui venait d'être ravagée par les eaux.

Les conditions d'application

S'agissant, dans l'esprit du législateur, d'une mesure d'ultime recours, réservée à des cas spécifiques, les textes ont encadré de manière stricte autant les conditions d'engagement de la procédure que les modalités d'indemnisation des biens.

Les conditions d'engagement

Les critères d'éligibilité sont très sélectifs. Leur justification impose le recours à une analyse des risques jointe au dossier d'enquête publique.

➤ **Les risques couverts sont limitativement énumérés.** Le dispositif ne s'applique que pour les risques prévisibles de mouvements de terrain, d'avalanches et de crues torrentielles, c'est-à-dire les risques localisés à dynamique rapide. Les phénomènes tels que les séismes et cyclones sont exclus ;

➤ **Il doit y avoir menace grave pour les vies humaines.** La gravité de la menace s'apprécie notamment au regard de trois critères :

- les caractéristiques propres au phénomène étudié (vitesse, intensité...),
- les circonstances de temps et de lieu de réalisation éventuelle du risque,
- l'existence ou non d'un préavis d'alerte suffisant pour évacuer à temps les personnes exposées.

Ces critères demanderont à être précisés au travers des analyses de cas, et selon des approches forcément différentes en fonction des caractéristiques propres à chacun des risques.

En ce qui concerne les mouvements de terrain, leur dangerosité et la possibilité d'alerte peuvent être relativement cernées. Les circonstances de temps peuvent, *a priori*, être réduites à la notion d'échéance et on s'orienterait, dans le traitement des dossiers, vers une sélection des phénomènes pour lesquels, à dire d'expert, il existe une forte probabilité d'occurrence à court terme, soit dans un laps de temps d'une dizaine d'années. Il n'en reste pas moins que ce diagnostic reste très délicat, comme le montre l'exemple bien connu du glissement de La Clapière (Alpes-Maritimes) : la catastrophe que l'on pouvait craindre au printemps 1986, et plus encore au début 1987, ne s'est pas produite par suite d'une modification imprévisible du comportement du massif (fig. 1).

En ce qui concerne les crues torrentielles, l'événement à prendre en compte sera d'autant plus difficile à cerner qu'il ne va se produire qu'exceptionnellement. Sauf dans les secteurs où le risque est déjà connu à la suite d'événements récents, on devra partir des données météorologiques, évaluer les menaces pour les vies sur l'ensemble du bassin versant, et examiner s'il est possible de mettre en place un système d'alerte des populations, où et dans quelles conditions.

➤ **L'expropriation est économiquement justifiée.** La dernière condition nécessaire est de nature économique. Les indemnités d'expropriation doivent être moins coûteuses que les autres moyens de sauvegarde et de protection permettant le maintien en sécurité dans les lieux. Ces moyens de sauvegarde peuvent consister à rendre possible l'évacuation des personnes exposées, même sans réduire définitivement le risque.

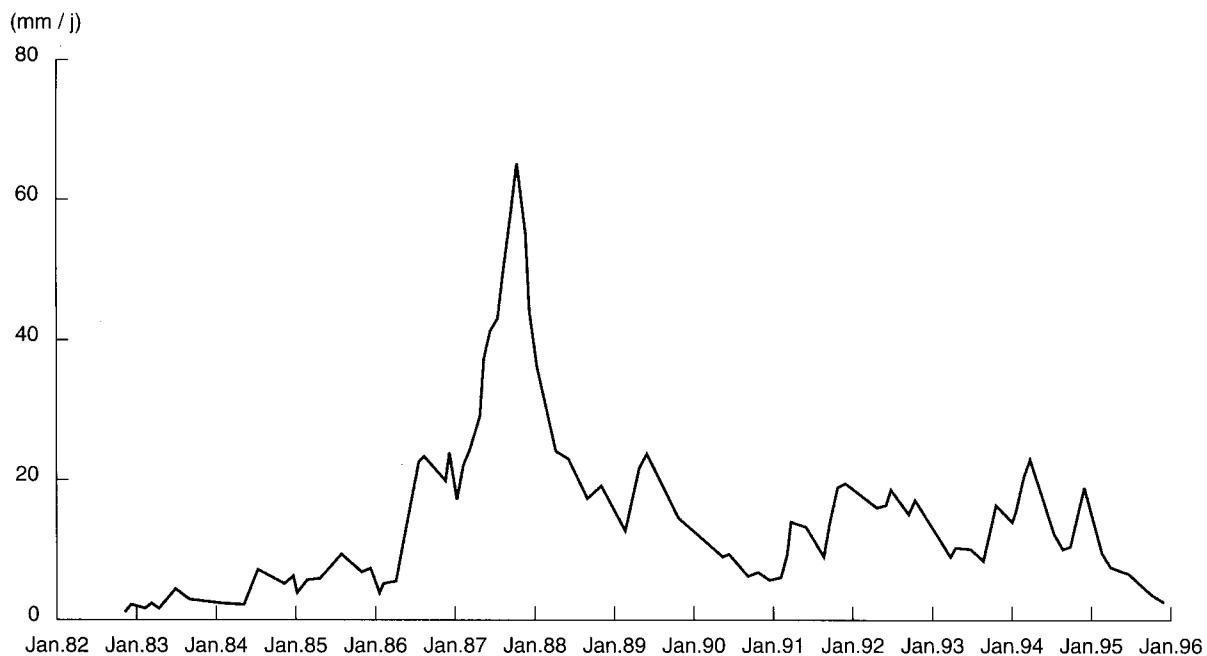


Fig. 1 - Glissement de La Clapière, vitesses mensuelles de la cible 16 (mesures effectuées par le LRPC de Nice).

Les conditions d'indemnisation

Le financement de l'expropriation pour risques est assuré par un fonds de prévention des risques naturels majeurs qui est constitué par un prélèvement, au taux de 2,5 %, sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie des risques de catastrophes naturelles. L'indemnisation est assortie de conditions particulières visant à la fois à la rendre juste et équitable et à l'encadrer strictement.

> Principe de non prise en compte du risque.

La loi précise explicitement que le montant de l'indemnité d'expropriation est calculé sans tenir compte des incidences du risque sur la valeur des biens.

> Clause « anti-spéculative ». Le montant des indemnités peut être réduit ou annulé lorsque les biens expropriables ont été acquis dans un but présumé spéculatif, notamment après l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation ou à l'approbation d'un PPR.

> Responsabilité de l'autorité compétente en matière d'urbanisme. La personne morale de droit public ayant délivré, après ouverture de l'enquête publique, un permis de construire ou une autorisation administrative susceptible d'augmenter la valeur des biens soumis à expropriation, peut se voir tenue de rembourser le fonds de prévention.

> Ressources du fonds. Les indemnités d'expropriation et les dépenses annexes sont financées

dans la limite des ressources du fonds, ce qui ne manquera pas de poser problème si plusieurs dossiers importants étaient traités simultanément. Ces ressources sont en effet évaluées à cent millions de francs par an.

Mise en œuvre de l'expropriation pour risque majeur

Nécessité d'une analyse des risques précoce

La sélectivité des critères ouvrant droit à l'expropriation et les contraintes que représente une telle mesure pour les populations concernées ont incité l'administration à prévoir une instruction préliminaire des demandes d'expropriation. Sur la base des informations dont il dispose, le préfet mène, pour chaque demande, une première analyse qui constitue, avec son avis circonstancié, une pièce essentielle pour la prise en considération du dossier par les ministres concernés (Annexe II).

C'est sur cette base que le dossier d'enquête publique est constitué. Il comprend notamment l'analyse des risques prévue au décret du 17 octobre 1995, qui précise la gravité de la menace pour les vies humaines et la justification économique de l'expropriation. En outre, ce dossier ne peut s'exempter de la définition des mesures conservatoires nécessaires en l'attente de la décision relative à l'expropriation, ni d'une estimation de l'impact socio-économique du projet dès qu'il dépasse le cadre d'une mesure individuelle.

ANNEXE II

Contenu du dossier de première analyse des demandes d'expropriation

- 1. Demande d'expropriation**
- 2. Avis circonstancié du Préfet sur la recevabilité de la demande**
- 3. Fiche d'identification et 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,
 - degré d'exposition au danger en terme de personnes résidentes (permanence de l'exposition ; mesures de sauvegarde existantes)
 - Les moyens de sauvegarde et de protection envisageables en lieu et place de l'expropriation (avec leur efficacité et leur coût).
 - La comparaison des coûts avec une estimation des indemnités d'expropriation ou de la valeur des biens ainsi que des mesures d'accompagnement (démolitions...).
- 4. Plans indiquant :**
 - La situation de la zone exposée au phénomène naturel.
 - Le périmètre d'expropriation envisagé.
- 5. S'il y a lieu :**
 - Les mesures de prévention qui devraient être envisagées dans l'attente d'une décision.
 - Une estimation technique et financière des études nécessaires à la constitution du dossier d'enquête publique, et notamment à l'analyse des risques.
- 6. Toutes pièces utiles à la compréhension du dossier**

Spécificité de la procédure réglementaire

Bien que basée sur le cadre général de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la procédure réglementaire d'expropriation pour risques naturels majeurs est spécifique, tant par la conduite de l'enquête publique préalable que par les conditions de paiement de l'indemnisation. Il s'agit d'une procédure complexe et longue (Annexe III).

Le volet opérationnel de la procédure est assuré par le préfet tandis que le rôle décisionnel, tant au niveau de l'engagement que de la déclaration d'utilité publique appartient au niveau central.

Qu'elles émanent de particuliers, d'élus, ou de services de l'État, les demandes d'expropriation sont traitées par le Préfet. Avec l'accord des ministres concernés, le Préfet réalise le dossier d'enquête publique. Mais ce sont les ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie qui décident de la suite à donner au projet d'expropriation et demandent au Préfet d'engager la procédure.

Après enquête publique et consultation des communes concernées, l'utilité publique est déclarée, soit par arrêté conjoint des trois mêmes ministres, soit, en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, par décret en conseil d'État.

Les procédures d'expropriation et d'indemnisation peuvent alors intervenir. Les ministres

chargés de la prévention des risques majeurs et de l'économie fixent, par arrêté conjoint, le montant des indemnités et des travaux d'accompagnement destinés à la sécurité du site (démolition, limitation d'accès...), en fonction des éléments financiers transmis par le Préfet et des disponibilités du fonds de prévention.

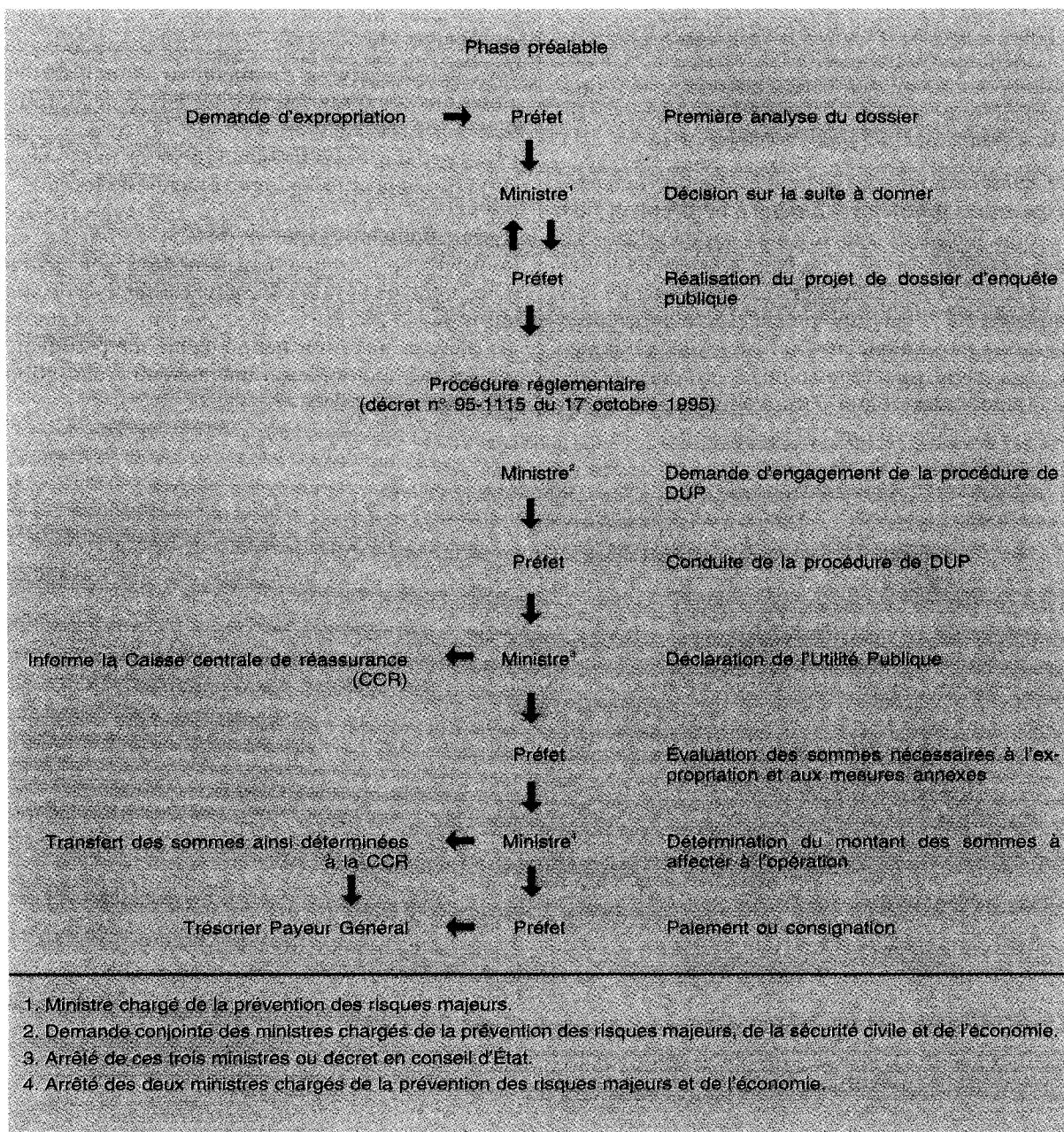
Difficultés attendues

Si les principes d'application et d'encadrement des procédures d'engagement et d'indemnisation de l'expropriation pour risques sont explicitement précisés dans les textes, on ne dispose pas d'expérience de mise en œuvre. Il faudra vraisemblablement régler de nombreux problèmes techniques tels que la délimitation du périmètre expropriable, et l'évaluation des mesures de sécurité alternatives, de leur fiabilité et de leur coût. Sur ce plan, une méthodologie applicable aux analyses de risque a été élaborée pour les mouvements de terrain et les crues torrentielles.

D'autres problèmes, socio-économiques, se poseront tout aussi inévitablement : évaluation juste et équitable des biens, gestion des zones expropriées par l'État, financement des mesures transitaires indispensables ou des mesures de protection et de sauvegarde si le recours à l'expropriation n'est pas retenu, répercussions au plan de la collectivité dès que les biens expropriés atteignent une certaine envergure...

ANNEXE III

Procédure d'instruction des dossiers d'expropriation pour risques majeurs



La mesure d'expropriation suppose donc dans tous les cas une analyse assez large de la situation et la définition et la mise en œuvre éventuelle de mesures d'accompagnement faisant appel à toutes les ressources appropriées en matière de prévention des risques et d'aménagement.

Enfin, la durée de la procédure conduira à envisager dans de nombreux cas la mise en place de mesures transitoires de sauvegarde, en fonction de la nature des risques traités.

Conclusion

Les PPR comme l'expropriation pour risques constituent des moyens nouveaux et importants pour l'État en matière de prévention des risques.

L'expropriation en particulier comporte de nombreuses nouveautés, et pose beaucoup de questions dont les réponses ne pourront vraisemblablement être fournies qu'au cas par cas. Une

doctrine en la matière ne pourra se forger que progressivement.

Les difficultés techniques en matière de PPR sont liées à la nécessité de transformer des documents techniques de précision variable en un zonage réglementaire transposable à la parcelle. La méthode s'appuie sur les expériences antérieures qui ont réussi. Elle n'est donc pas à proprement parler nouvelle, mais les services de l'État concernés doivent se l'approprier.

Le point commun des méthodes d'étude préconisées est de privilégier la démarche d'expert aux moyens lourds de calcul. Elles ont été élaborées dans les deux cas avec tous les services de l'État concernés. En particulier, à la demande du ministère de l'Environnement, les compétences du réseau technique du ministère de l'Équipement ont été directement mises à contribution. Le Laboratoire central des Ponts et Chaussées

(LCPC) et le Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ont ainsi été chargés pour une bonne part des guides méthodologiques relatifs respectivement aux PPR « mouvements de terrain » et aux PPR « inondations » qui seront prochainement publiés. Le CERTU est aussi la cheville ouvrière de la méthode d'analyse des situations d'expropriation dues aux crues torrentielles, et les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) ont largement participé à celle qui concerne les mouvements de terrain.

Il est souhaitable que le réseau technique du ministère de l'Équipement poursuive son action pour appuyer la mise en œuvre effective de ces outils et s'organise pour apporter aux services instructeurs une information technique pertinente sur ces méthodologies et une aide à la réalisation effective des projets.

ABSTRACT

Plans for the prevention of natural hazards and expropriation in the case of major hazards: the Law of 2nd February 1995

E. GRASZK - M. TOULEMONT

The French Law of 2nd February 1995 introduced two new measures for the prevention of natural hazards: the expropriation of property liable to certain hazards seriously endangering human life, and the Plan for the Prevention of Foreseeable Natural Hazards (PPR) regulating structures and developments.

Expropriation is a measure of last resort subject to strictly laid down conditions and has to be technically and economically justified by an analysis of the risks involved. This article attempts to precisely identify these conditions and to clarify subsisting doubtful points.

The PPR calls for speedy and effective measures, and therefore it is no use seeking an often illusory precision in the identification of hazards; they must be examined by "areas of risk" (e.g. unstable slopes, homogeneous alluvial plains), in the light of existing data and adopting a qualitative approach.

The authors here present the wording of the law in question and attempt to identify the technical issues involved in its successful enforcement. These issues lead in particular to giving the expert opinions of specialists precedence over mathematical calculations.