

L'INFLUENCE DES NORMES JURIDIQUES SUR L'ÉLABORATION D'UNE CARTOGRAPHIE RÉGLEMENTAIRE. LE CAS DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

par Charlotte Gustave Huteau

Postdoctorante LARJ (Laboratoire de recherche juridique) ULCO
Chercheuse associée CEJEP (Centre d'Études Juridiques et Politiques)
45 rue François de Vaux de Foletier 17000 LA ROCHELLE
charlotte.huteau@univ-lr.fr

Parmi les nombreuses « faces cachées » d'une carte, la dimension juridique peut en être une. La réglementation peut ainsi s'imposer à un espace précisément en raison de ses caractéristiques physiques. Le domaine environnemental est particulièrement prédisposé à ce type de méthode : l'information géographique, physique, sert d'appui à l'application de règles juridiques, directement, ou via un zonage. Tel est le cas du Plan de prévention des risques naturels (PPRN), créé en 1995, composé d'une cartographie de l'aléa, donnant lieu à l'établissement de plusieurs zones auxquelles sont attribuées des prescriptions plus ou moins importantes en matière d'aménagement du territoire et de protection contre les risques. Aussi, considérant que la cartographie reflète les intentions de ses auteurs, ces dernières sont multiples s'agissant des PPRN. Se complètent les apports des experts (géographes, en particulier), des collectivités locales, des services étatiques, de la société civile, qui interviennent à différentes étapes de l'élaboration des outils juridiques cartographiques, sans toujours avoir les mêmes objectifs. Aux intérêts économiques, de développement, peuvent ainsi s'opposer des volontés de protection de l'environnement et des personnes, notamment. Ainsi, l'État en pilotant cette procédure du début à la fin, y compris en donnant des indications sur la manière de cartographier l'aléa, a une influence significative sur le zonage. Par ailleurs, l'objectif même de la réglementation, par exemple l'interdiction d'accroître l'urbanisation, peut influencer sur l'ampleur du zonage. La procédure d'élaboration qui découle de ces considérations, peut également engendrer des biais non négligeables. L'exigence de concertation va donner lieu à des compromis dépendant des personnes impliquées et de leur poids, tandis que le juge va être questionné sur la pertinence de tout ou partie du zonage. Ce sont donc tous ces acteurs qui vont façonner cette cartographie réglementaire en s'appuyant sur le droit existant, sur ses lacunes, en le créant ou en y apportant des précisions. La règle de droit devient alors un outil au service de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des risques.

« En vérité, se demander si, dans l'élaboration d'une carte, il y a manipulation, c'est mal poser la question car la carte est, par définition, le résultat volontaire d'une manipulation nécessaire. La bonne démarche est donc de se demander de quelle façon la manipulation a été conduite. » (de Maximy 2000, p. 113). Lorsque la carte à une vocation réglementaire, c'est-à-dire entraînant des conséquences juridiques, le droit n'est alors pas étranger à cette manipulation.

Dans le contexte de protection de l'environnement et de lutte contre les changements climatiques, la relation entre droit et géographie est devenue de plus en plus ténue. Le droit répond à un besoin de la société sur une thématique donnée. Face aux enjeux, la réglementation doit permettre de protéger l'environnement. Or, pour fixer ce cadre, pour qu'il soit le plus approprié à la problématique, cela implique justement que les

autres sciences apportent les informations nécessaires. La science juridique a ainsi besoin de la science géographique pour déterminer les règles appropriées en fonction des situations. L'on pourrait alors *a priori* penser que cette relation s'entend essentiellement dans le sens d'une dépendance du droit par rapport aux autres disciplines telles que les sciences de l'environnement. La cartographie serait alors un moyen d'informer le juriste, ou les services en charge de l'application des règles de droit, qui prendront acte de ces informations objectives et adopteront les mesures en conséquences. Or, la cartographie ne peut être totalement objective, ne serait-ce que parce qu'elle implique des choix sémiologiques. Le type de données utilisé ainsi que la méthode pour les récolter et les analyser peuvent également donner lieu à l'introduction de biais, de même que les incertitudes relatives à la méthode de zonage, ou propres aux aléas.

Or, le recours de plus en plus fréquent à la cartographie réglementaire, notamment par les acteurs de l'aménagement du territoire, amène à réfléchir à l'influence que des règles de droit établissant une procédure ou un régime juridique, peuvent avoir sur l'élaboration d'une carte comportant une valeur juridique emportant elle-même des conséquences. Dans ce cas précis, l'application de la règle dépend de l'existence même du zonage déterminé. La carte n'est alors plus seulement une « source de connaissances » (Le Fur, 2007, p. 9), mais l'élément support, déclencheur de toute une série de conséquences pour les espaces et personnes soumises à ce régime. Il peut ainsi être constaté que « (...) c'est en favorisant la représentation spatiale du risque et la maîtrise de l'usage des sols, que la cartographie réglementaire s'est logiquement imposée progressivement comme un instrument efficace de prévention du risque. » (Rasse 2008, p. 3)

Aussi, alors qu'une carte comprend nécessairement des biais introduits par le cartographe ou son commanditaire, l'on peut s'interroger sur le rôle que peuvent jouer ces normes juridiques dans les arbitrages à effectuer pour ce type de tracé. Nous nous focaliserons sur le contenu même de la législation, son application pouvant finalement donner lieu à l'introduction d'autres biais.

Parmi les cartes réglementaires les plus complexes – voire les plus sujettes à débat – en France, se trouvent les Plans de prévention des risques naturels (PPRN), destinés à identifier des zones à risques et à y adjoindre des mesures de protection, d'urbanisme et d'occupation des sols particulières. C'est précisément ce zonage et ce régime juridique qui est souvent mis en cause par les collectivités locales ou les habitants concernés, aboutissant régulièrement à un retard, voire à l'absence de PPRN dans des territoires pourtant soumis à un ou plusieurs risques avérés.

Cet outil, qui implique divers acteurs et régimes juridiques, est adopté au terme d'une procédure souvent longue et complexe¹, balisée mais laissant également une certaine marge de manœuvre dans la mesure où la recherche de consensus demeure au cœur du dispositif. Il s'agit alors de s'interroger sur l'influence que peuvent avoir d'une part les règles qui dictent son élaboration, et d'autres part les régimes juridiques applicables aux zones identifiées, sur la délimitation de ces mêmes zones. Ajoutant à ce caractère pluridimensionnel, il

faut considérer cette influence du droit comme étant exercée par différents acteurs, aux pouvoirs et aux objectifs parfois difficilement conciliables. Il s'agit de porter notre attention sur le rôle que jouent les normes juridiques, tant par leur contenu que par leur silence.

Aussi, en quoi l'existence de règles juridiques liées à une caractéristique spatiale influence-t-elle la production d'une cartographie ? Comment certaines règles juridiques peuvent-elles influencer la production de la cartographie en impactant la procédure d'élaboration, ou en conditionnant le devenir d'un espace identifié ?

Au-delà même de la question du contenu de ce zonage, c'est l'adoption, l'existence même d'une cartographie qui va être incitée ou freinée. Les développements seront l'occasion de détailler la description des PPRN et de leur mode d'élaboration, mais il est d'ores et déjà possible d'en proposer une définition simple. Créés en 1995 par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Barnier »), modifiée en 2003 par la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (dite « Bachelot »), ces plans sont prescrits par le Préfet, qui supervise le processus d'élaboration en concertation avec d'autres acteurs, et décrète leur adoption². Tous les risques naturels sont concernés (ex : inondation, mouvement de terrain, submersion, avalanche,...).

Ils sont composés d'une note de présentation, de documents cartographiques, et d'un règlement³. Chaque plan concerne un bassin de risque identifié, et peut traiter d'un ou plusieurs risques naturels. En vertu de l'article L562-2 C. env., deux zones sont prévues : « les zones exposées aux risques, dites « zones de danger », en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru » où sont interdits « tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle », sauf prescriptions particulières ; et « les zones, dites « zones de précaution », qui ne sont pas directement exposées aux risques mais nécessitent de « prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions » pour ne pas aggraver le risque. Au sein de ces zones, doivent alors être déterminées des mesures de prévention, protection et de sauvegarde. Au fil du temps, et considérant la complexité des situations locales, la palette de couleurs s'est diversifiée, afin d'apporter davantage de nuances. Dans ce contexte, la cartographie intervient à plusieurs

1 Les préfets disposent toutefois de la possibilité lorsque le risque est avéré de rendre immédiatement opposables certaines mesures anticipées, sans délais, en vertu de l'article L 562.2 du code de l'environnement. Cette option est toutefois limitée dans le temps puisque l'opposabilité cesse au bout de trois ans si les mesures ne sont pas reprises dans le plan approuvé.

2 Art. L562-1 Code de l'environnement.

3 Art. 562-3 Code de l'environnement.

niveaux. Premièrement l'élaboration du PPRN s'appuie sur une cartographie initiale du risque, généralement pilotée par les services de l'État. Ensuite, en fonction de ces éléments, et après plusieurs phases de discussions entre les acteurs impliqués, un zonage est déterminé, auquel est adossé un règlement, adopté par arrêté préfectoral.

Dans la réalité, cette phase est très complexe, voire conflictuelle, et le zonage définitif fait l'objet de multiples négociations et ajustements, par rapport à la cartographie initiale de l'aléa. C. Bayet parle d' « une série d'épreuves par lesquelles doit passer la fabrication de la cartographie réglementaire. » (Bayet 2000, p. 131)

Tout au long du processus, le droit intervient de différentes manières pour contribuer à influencer ce tracé. Premièrement, le droit agit en conférant à divers acteurs un rôle pour l'élaboration et/ou la mise en œuvre de ces PPRN. Ces règles juridiques sont la manifestation d'une volonté politique, mais le passage par le droit leur confère une autorité, une légitimité pour parvenir à l'adoption d'un outil de gestion des risques pertinents. Dans un second temps, l'on s'aperçoit que derrière ces mobilisations et ces positions, c'est la nature du droit applicable en fonction du zonage opéré et des règles procédurales d'élaboration de l'outil qui ont un impact. En d'autres termes, c'est parce qu'il est prévu l'application de certaines règles aux zones identifiées que les acteurs cherchent à affirmer ou à faire bouger les frontières et les critères de cette cartographie.

Aussi, dans un premier temps nous nous attacherons à étudier comment le contenu du droit, en amont ou en aval de l'adoption du PPRN, ouvre la porte à l'introduction de biais dans le zonage réglementaire (I). Ensuite, ce sont les règles procédurales qui apporteront un éclairage supplémentaire sur la manière dont le PPRN est le fruit de compromis favorisés induits par le droit (II).

Des règles juridiques impactant le contenu de la cartographie réglementaire

Le droit oriente le contenu du zonage en amont et en aval de l'adoption du PPRN. Des normes juridiques confèrent en effet aux autorités étatiques

un rôle essentiel dans l'élaboration et le contenu de la cartographie servant de base au zonage (1.1). D'autre part, les règles applicables aux zones déterminées influent sur le choix de la stratégie à adopter, et donc sur la délimitation des zones (1.2).

Les objectifs politiques de gestion des risques matérialisés par les règles d'élaboration de la cartographie initiale et du zonage

L'État possède un rôle prépondérant tant dans la prescription⁴ et l'adoption des PPRN que dans la manière de les élaborer. En effet, en vertu la loi, c'est aux autorités décentralisées⁵ qu'il revient d'organiser la cartographie des risques, qui servira ensuite de base au zonage, lui aussi supervisé par les autorités étatiques. Cette phase est présentée comme neutre, par rapport aux négociations et compromis qui auront lieu ensuite, sur la base de cette première carte qualifiée d'informatrice. Recourir à l'expertise permettrait alors de « s'accorder sur la réalité des risques » (Bayet 2000).

Or, il apparaît que, même placé dans cet effort d'objectivation, la cartographie de l'aléa (fig. 1) n'échappe pas à certains choix susceptibles de servir de base pour légitimer les orientations stratégiques ultérieures. Le tout premier élément sur lequel repose cette cartographie, et qui conditionne le reste du travail, est le choix de l'aléa de référence. Ce dernier est notamment basé sur l'ampleur et l'occurrence d'un événement. Par exemple, concernant les inondations, l'aléa de référence est celui de la crue centennale, estimé à partir de données passées et de projections futures (Lang, Lavabre (ed. 2007). Les données sur ces événements sont essentielles, mais la détermination de l'aléa de référence repose tout autant sur le choix des gestionnaires du risque, qui, en choisissant le niveau de l'aléa, déterminent le niveau de protection. En effet, selon les caractéristiques de l'aléa retenu, les mesures de protection seront plus ou moins importantes, et le zonage qui en découlera sera aussi différent.

Certaines consignes vont donc potentiellement avoir des conséquences sur cette première étape de caractérisation de l'aléa. Cela est très nettement le cas avec le nouveau guide méthodologique relatif aux PPR littoraux élaboré à la suite d'une circulaire émise en 2011⁶, à la suite de la catastrophe Xynthia. Cette dernière insiste en effet sur la nécessité d'actualiser la méthodologie d'élaboration des PPRN, l'ancienne

4 L562-3 C. env.

5 Notamment les services des préfetures et des DEAL (Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

6 Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Circulaire relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, 22 juillet 2011, Bulletin officiel no 2011/15 du 25 août 2011, p. 87.

version datant de 1997. Il est notamment question d'inclure l'aléa érosion. Elle abroge certaines anciennes dispositions et donne des éléments précis pour construire la nouvelle méthodologie, notamment l'échelle, les calculs utilisés pour déterminer l'aléa. Ainsi, cette circulaire dispose que l' « on intégrera systématiquement au niveau marin de référence une surcote de 20 cm constituant une première étape vers une adaptation au changement climatique ». Il s'agit bien là d'un arbitrage politique, certes étayé scientifiquement, mais validé, imposé juridiquement. Une autre surcote aurait pu être retenue.

La circulaire précitée pose des principes concernant la prise en compte des ouvrages de défense, tantôt considérés comme « objet de danger potentiel », tantôt comme « objet de protection », selon des critères bien précis, eux aussi listés dans la circulaire. Or, ces choix auront une incidence cruciale sur le zonage réglementaire puisqu'ils conditionnent les modalités d'urbanisation derrière ces ouvrages. Cela doit être relié au débat sur la doctrine des digues transparentes, issue d'une position jurisprudentielle constante consistant à considérer que le risque doit être mesuré sans tenir compte de l'existence des digues, qui ne sont pas infaillibles⁷. Est démontrée une nouvelle fois l'incidence du droit sur des choix qui seront ensuite traduits dans la cartographie réglementaire. C'est ainsi que la circulaire énonce que « Le PPR affichera systématiquement la cartographie de la zone de submersion en l'absence d'ouvrage. » Dans l'avant-dernier point de la circulaire, relatif à la prise en compte du changement climatique, des hypothèses sont retenues pour servir de base au travail d'élaboration des PPRN. Les choix politiques, stratégiques sont alors entérinés par le droit, pour être inclus dans les cartes relatives à la gestion des risques. L'annexe 1 va plus loin en détaillant les premiers éléments méthodologiques relatifs à l'aléa de référence pour la submersion marine.

Par ailleurs, le guide indique une liste de bases de données exploitables pour obtenir les informations nécessaires sur le risque. La manière de réaliser la carte, certains choix sémiologiques, font également l'objet de consignes. L'on peut citer par exemple le recours à un fond ortho-photographique, l'exigence de faire figurer dans la mesure du possible l'ensemble des phénomènes naturels...

Ainsi, alors que « Les outils cartographiques sont désormais présentés comme les descripteurs officiels

du danger et le pivot de la politique contre les risques » (Le Bouhris, 2007, p. 2), l'on s'aperçoit qu'un certain nombre de recommandations sont données pour établir ces cartes, sous-tendues par les orientations politiques que les autorités étatiques veulent mettre en œuvre. C'est ainsi que le Ministère a adressé à ses services des « Guides méthodologiques d'élaboration des PPRN »⁸, déclinés en fonction des risques. C'est l'absence de précision dans la loi - en partie du fait de sa vocation générale - qui va amener à élaborer ces guides et ainsi renforcer le pouvoir de l'État à ce sujet. Un certain nombre de consignes contenues dans ces guides nous renseignent donc sur la marge de manœuvre accordée aux participants, pouvant induire des biais dans la cartographie. Ces guides sont d'ailleurs étroitement liés à plusieurs circulaires émises par le gouvernement au fil des années, en fonction des besoins, de l'actualité et de l'évolution des connaissances. De ce fait, ils possèdent une force normative non négligeable, renforcée par l'autorité inhérente aux services de l'État. C'est ainsi qu'à travers son étude, J.-P. Le Bourhis constate que « globalement, la méthodologie définie par l'État et utilisée par les bureaux d'études est préservée localement. » (Le Bouhris 2007, p. 13).

Ensuite, l'un des principaux éléments décidé par le Ministère, en l'absence de précision de la loi, est l'étude de vulnérabilité (fig. 2) qui suit la caractérisation de l'aléa. Le silence de la loi va ainsi donner le champ libre pour affiner la manière d'aboutir à une carte, puis à un zonage. Or, cette composante du risque est d'autant plus sujette à variations qu'elle comporte une part plus grande de subjectivité.

Au-delà de la manière même de procéder, le choix initial d'établir la carte informative en effectuant une caractérisation de l'aléa, puis de la vulnérabilité, introduit un biais dans la manière d'appréhender, et donc de représenter le risque. Ainsi, selon certains auteurs, « La dichotomie entre aléa et vulnérabilité (...) pose cependant un certain nombre de difficultés théoriques et méthodologiques. » (Meschinot de Richemond et Reghezza 2010) dans la mesure où elle favorise une vision sectorielle. Pour les auteurs, les PPRN procèdent de cette logique et « encouragent la réduction de la vulnérabilité matérielle » en étant élaborés à partir de la carte de l'aléa. Cela se fait au détriment d'un autre type d'approche qui inclurait les endommagements structurels qui nuisent plus globalement au fonctionnement du territoire après

7 Cf. *Infra*.

8 Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2016, Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Guide général, La documentation française, Paris.

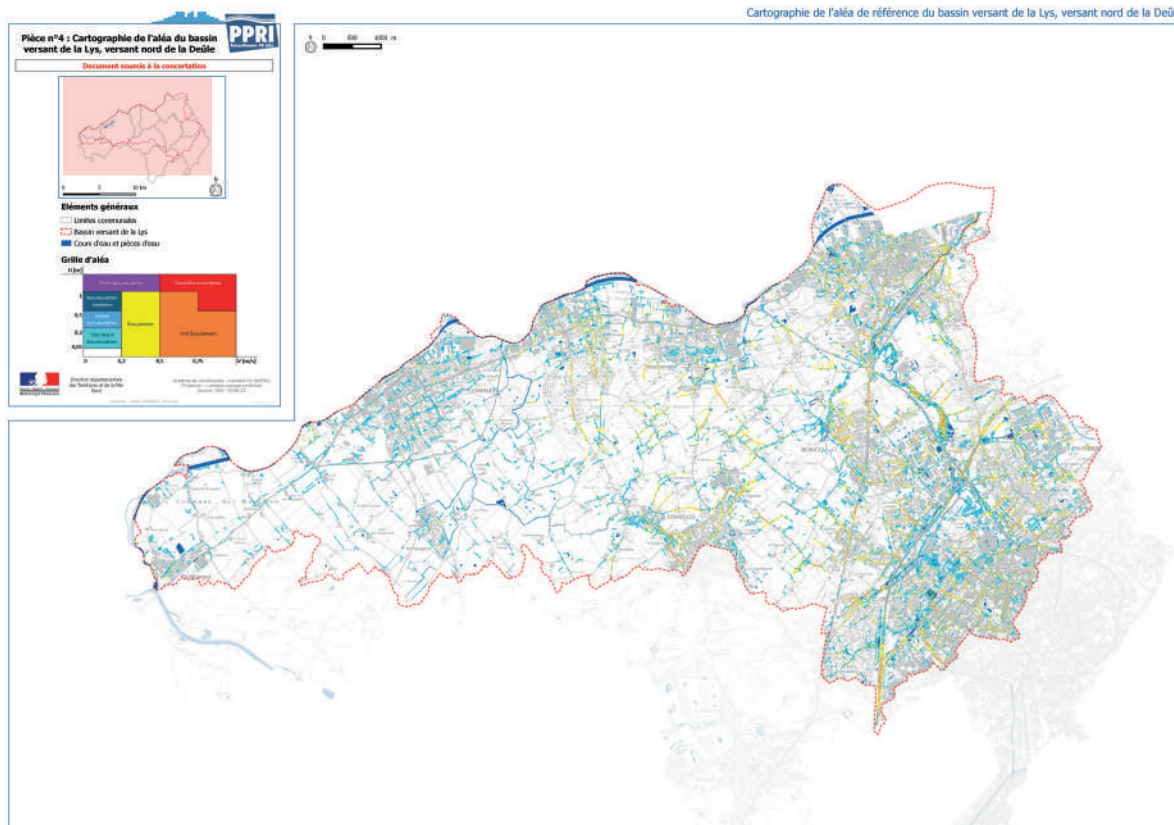


Figure 1 : Cartographie de l'aléa PPRI du bassin versant de la Lys, versant nord de la Deûle

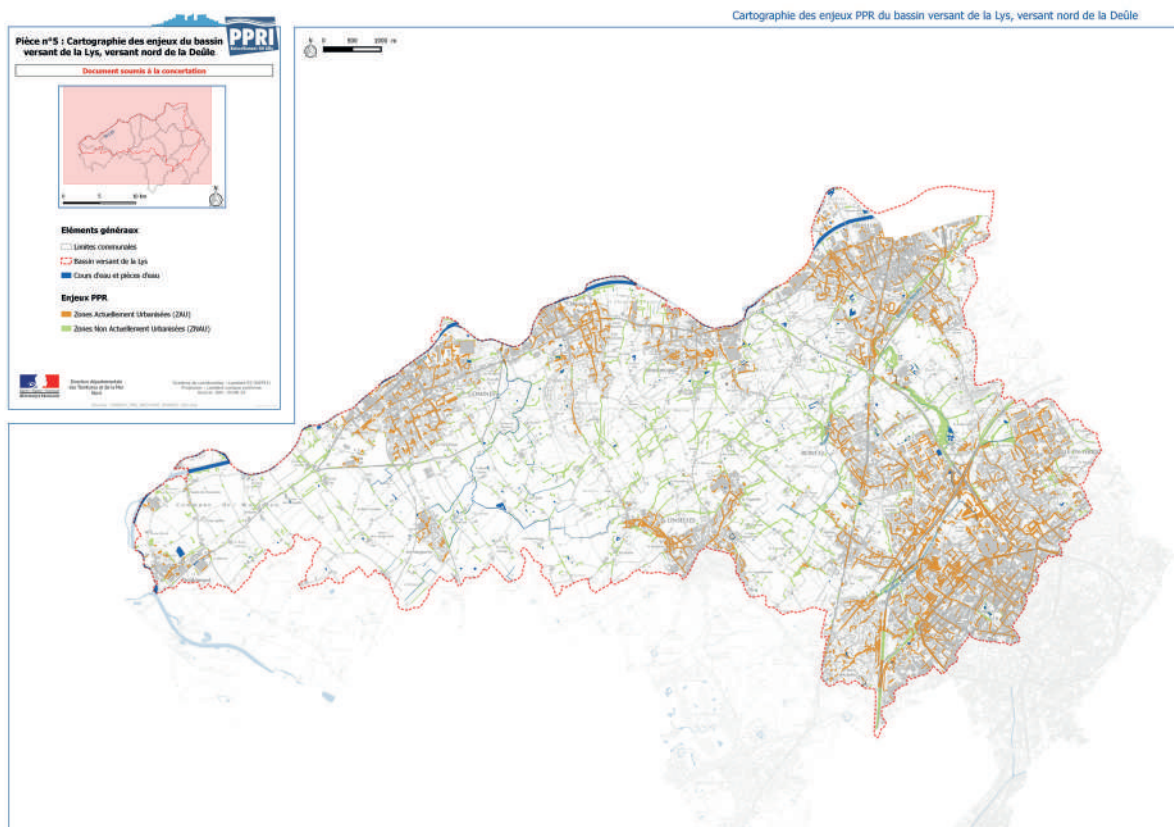


Figure 2 : Cartographie des enjeux PPRI du bassin versant de la Lys, versant nord de la Deûle

la réalisation du risque (ex : transports)⁹. La carte pourrait alors potentiellement être différente.

Aussi, même si le règlement est établi avec les acteurs locaux, en fonction d'éléments scientifiques relatifs aux caractéristiques de l'aléa et de compromis politiques portant sur la stratégie à adopter, beaucoup d'éléments sont fixés dans un texte juridique entérinant les orientations voulues par les autorités étatiques. Si les éléments de connaissances évoluent, il semblerait logique que les textes juridiques évoluent aussi afin que les auteurs de la cartographie en tiennent compte. De même, si les autorités étatiques décident de modifier les critères ou d'en adopter de nouveaux, le zonage ainsi que les mesures réglementaires qui en découlent pourront évoluer de manière significative.

Est-ce à dire qu'en dehors de ces éléments juridiques, aucune évolution, aucune adaptation ne serait possible ? Un tel raisonnement serait probablement excessif dans la mesure où les phases ultérieures d'élaboration du PPRN permettent de réaliser un certain nombre d'ajustements. Mais ce constat amorce une réflexion beaucoup plus générale sur la manière dont le droit traduit les conceptions et choix sociétaux. Le droit est alors un outil au service de choix politiques, qui se retrouvent dans la cartographie lorsque son élaboration est soumise à des règles juridiques. En effet, loin d'être neutres, « ces méthodologies fonctionnent comme un révélateur des représentations et des principes guidant l'action des autorités publiques. » (Bayet 2000, p. 130).

De ces constats il ressort que « La définition du risque manifeste un rapport d'autorité entre la puissance publique étatique et ses administrés » (Bayet 2000, p. 138) validée par l'organisation institutionnelle et les dispositions de la loi. La cartographie est alors considérée comme le support de prédilection pour manifester cette autorité.

Si l'objectif initial est de produire des documents de base et d'information pour la formulation d'une cartographie réglementaire, le droit constitue en réalité un outil pour entériner certains choix politiques ayant une grande incidence sur la cartographie. Ces choix en apparence techniques comportent en effet des conséquences sur le zonage réglementaire que les auteurs de cette norme ont à l'esprit, dans l'objectif

de mettre en œuvre leur politique de gestion des risques telle qu'ils la conçoivent. Aussi, au prétexte d'harmoniser et d'avoir une information et une stratégie la plus complète, la plus transparente possible, il semblerait que ces éléments constituent autant de biais à la cartographie du risque et à sa transcription réglementaire. C'est cette même logique qui va pousser les acteurs locaux à amender cette carte dès qu'ils le peuvent.

Cette carte est présentée comme un point de départ objectif pour légitimer une politique de gestion des risques et adopter des mesures pour la mettre en œuvre. Or, il ressort de ces premières constatations que dès cette étape, la méthodologie de cartographie est encadrée par l'État, à défaut d'être détaillée dans un texte législatif. Dans un second temps, alors que le zonage devrait prendre acte de ces informations cartographiées sur le risque, le régime applicable à ces zones va avoir une incidence sur leur délimitation.

Un régime réglementaire comportant des conséquences pour les enjeux en présence

La validation juridique de cette cartographie et les conséquences réglementaires qui en découlent renforcent le sentiment que les autorités étatiques en charge de l'application de ces règles imposent leur vision. J.-P. Le Bourhis parle d' « imposition d'une vision cartographique univoque [qui] recourt à la force du droit » (Le Bourhis 2007, p. 9).

Nous nous attacherons ici à mettre en lumière comment le contenu même des règles applicables va avoir une incidence sur le tracé. Le régime applicable à une zone comporte de telles conséquences que le tracé pourra différer, à l'initiative des pouvoirs étatiques ou locaux.

Bien qu'ayant été qualifié dans certaines jurisprudences¹⁰ de document d'urbanisme¹¹, le PPRN est avant tout un document de planification servant à constater, à représenter le risque. Les documents d'urbanisme, au premier rang desquels les Plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent alors être mis en conformité avec celui-ci. Ainsi que l'explicitent Cans *et al.* (2014, p. 345), la différence réside dans le fait qu' « il ne crée pas la règle lui-même : il n'affecte pas un territoire aux risques naturels, c'est le risque naturel reconnu qui détermine les contraintes ».

9 Les PCS (plan communaux de sauvegarde), que les maires doivent élaborer lorsqu'un risque est identifié, peuvent comporter des éléments cartographiques dans ce sens, mais cela n'a pas la même portée juridique, ni les mêmes objectifs. De plus, ces éléments ne sont pas réunis dans un seul et même document.

10 CE avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie, req. n°236910.

11 Ces documents, listés à l'article L121-1 et suivant du Code de l'urbanisme, visent à organiser l'aménagement du territoire et servent de cadre à l'octroi des autorisations de construire.

L'on retrouve alors les deux composantes d'un même outil : le zonage réglementaire (fig. 3) est établi en fonction de la cartographie des risques, et les prescriptions sont adoptées en fonction du zonage retenu. Or, ce procédé ne repose jamais sur un simple calquage du zonage sur le degré d'aléa et de vulnérabilité constaté, mais fait l'objet de réflexions, de concertation et de prise en compte d'autres enjeux, notamment en termes de développement du territoire. P. Pigeon (2007, §6) souligne en effet que « le zonage, opposable aux tiers dès lors que le PPR est approuvé par arrêté préfectoral, ne peut être seulement établi à partir de la reproduction directe de la carte des aléas. Les travaux correctifs sont également pris en compte et ils influent sur le zonage dans des sens divers. » Il rappelle que l'échelon réglementaire a précisément pour raison d'être la traduction, l'adaptation locale de principes législatifs à vocation générale. Cette étape est donc nécessaire, considérant les caractéristiques et l'organisation du droit.

Cette démarche va aussi dépendre de manière significative du régime applicable dans ces zones. En effet, la législation, à différents égards, va favoriser l'adaptation (régime assurantiel) ou rendre le risque trop important à courir (notamment en termes de responsabilité). À cela s'ajoutent des considérations socio-économiques, elles-mêmes influençant le contenu de la loi. Effectuer un zonage, c'est choisir alors « entre ce qui est inadmissible et ce qui est acceptable sous conditions, entre ce qui est acceptable et ce qui est sans danger » (Bayet 2000, p. 137). Le Bouhris (2007, p. 2) complète en indiquant que « Ce même savoir agit également dans la mise en œuvre de la politique puisque la carte décrit les points d'application de l'action publique, en délimitant des zones et en y associant des obligations. »

C'est ainsi que « Les choix réglementaires effectués résultent du croisement aléa/enjeux mais aussi d'un choix de société. Par exemple, une zone exposée à un aléa faible ne sera pas forcément constructible si des alternatives de développement existent sur des terrains non exposés. » (Rasse 2008, p. 21) En effet, « les cartes de risque n'engagent pas seulement une description d'un état de la nature mais un ensemble d'enjeux juridiques et politiques. » (Bayet 2000, p. 130)

De ce fait, il importe pour les participants à l'élaboration du PPRN d'effectuer le zonage en tenant compte de ses implications réglementaires

sur les enjeux économiques, fonciers, assurantiels, etc. En effet, l'existence d'un PPRN conditionne la mobilisation d'un certain nombre d'outils juridiques et donne en outre la possibilité de recourir au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier » pour financer les mesures prescrites. Il permet également de moduler le dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles (CatNat)¹². Son adoption introduit des obligations supplémentaires notamment en matière d'information envers les acquéreurs et les locataires. D'autre part, il a un impact sur la valeur foncière de certaines parcelles. En effet, inscrire dans le zonage l'existence d'un risque implique bien souvent des restrictions, voire des interdictions établies par les prescriptions. Cela déclenche également des obligations d'information et de gestion de crise, notamment l'élaboration par le maire d'un plan communal de sauvegarde (PCS)¹³. De ce fait, les habitations déjà présentes dans ces zones perdent tout ou partie de leur valeur foncière, les propriétaires rencontrant des difficultés à la revendre, ou subissant une perte financière. C'est la raison pour laquelle l'adoption de PPRN fait l'objet d'importantes réticences de la part des populations concernées.

L'implantation d'infrastructures et d'activités économiques peut également être impactée, alors que précisément les élus sont également en charge d'assurer l'aménagement et le développement du territoire. C'est le rôle notamment des Plan locaux d'urbanisme (PLU). Ces intérêts sont alors parfois difficiles à concilier. Privilégier telle ou telle mesure est alors influencé par ces considérations, dans la mesure où plusieurs stratégies sont rendues possibles par ce panel d'outils.

D'autre part, le PPRN constitue le socle pour l'utilisation du FPRNM. Ce dernier, alimenté par le dispositif d'assurance CatNat, permet entre autres de financer les travaux relatifs aux prescriptions imposées par le zonage, ou les travaux de réparation. Il peut donc être intéressant de bénéficier de ce fonds pour effectuer des travaux d'aménagement du territoire en lien avec la prévention des risques. En outre, il peut également être mobilisé pour procéder à l'acquisition amiable de biens, lorsqu'ils sont trop endommagés ou dans une zone trop exposée.

Ainsi, le premier versant, tendant plutôt vers une limitation des zonages les plus stricts du fait des implications foncières et économiques, est à mettre

12 En présence d'un PPRN, l'assureur n'est pas obligé d'accorder cette indemnisation pour des biens construits après, ou qui n'ont pas été mis en conformité dans un délai de 5 ans à compter de l'adoption du plan.

13 Loi 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, article 13. Cet outil vise à consigner les dispositifs et mesures à mettre en œuvre lorsqu'une crise survient (alerte, évacuation, etc.)

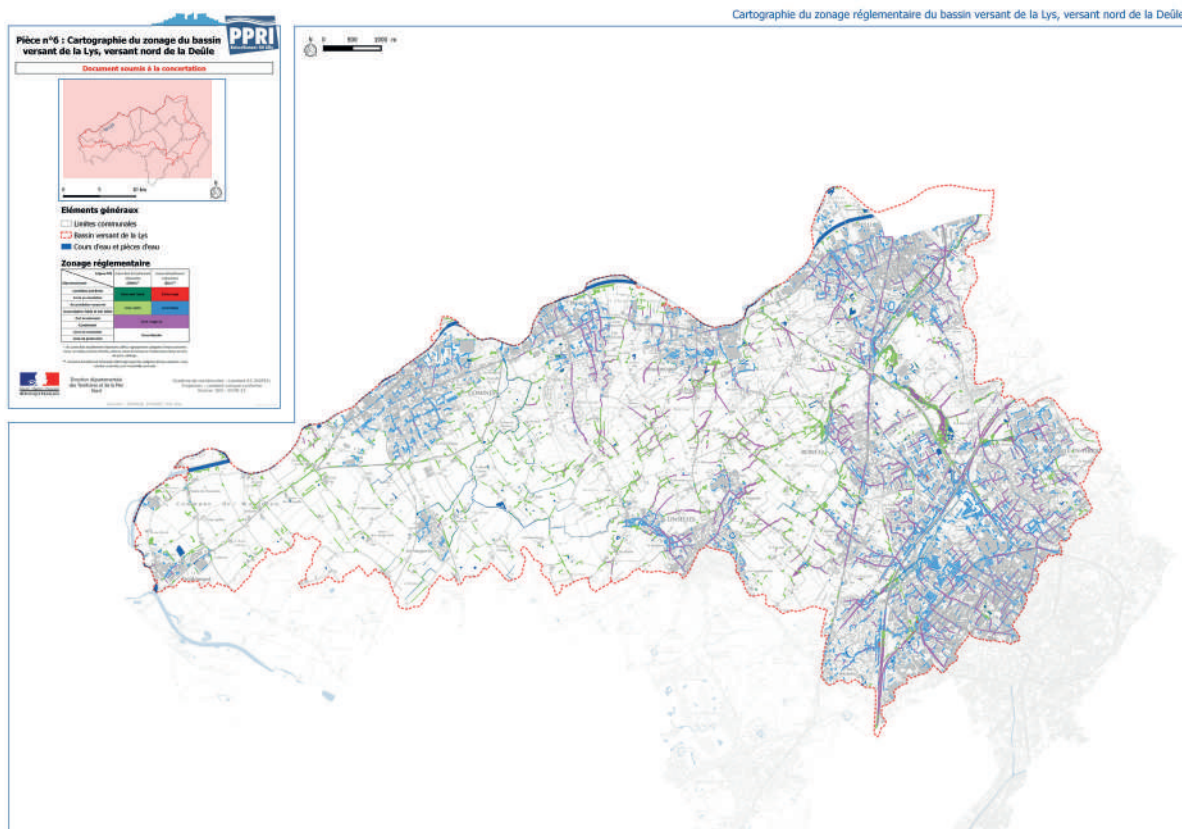


Figure 3 : Cartographie du zonage réglementaire PPRI du bassin versant de la Lys, versant nord de la Deûle

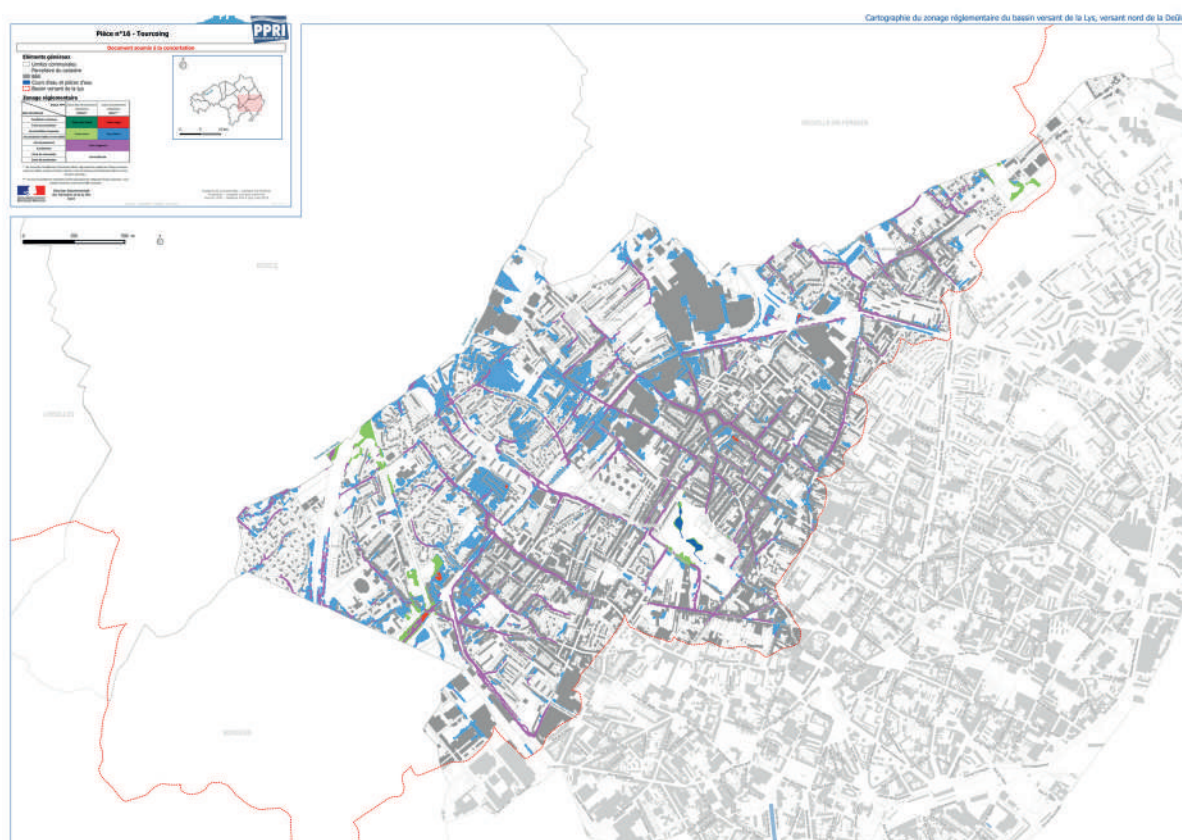


Figure 4 : Cartographie du zonage règlementaire PPRI Tourcoing

en balance avec d'autres conséquences juridiques relatives quant à elles à la responsabilité de l'État ou des élus locaux qui pourrait être engagée en cas de dommages consécutifs à un zonage et des mesures de prévention insuffisantes.

Pour comprendre ce phénomène, l'on ne peut faire l'impasse sur ce qui s'est passé après Xynthia en 2010. En effet, la dénomination ainsi que la manière de délimiter le statut juridique des zones les plus sinistrées ont fait l'objet de controverses et de modifications au fil de la mobilisation des populations et des élus locaux. Premièrement, en l'absence de PPRN, ce zonage a été décidé *a posteriori*, sans base légale solide, à partir de critères dictés par l'État à travers une circulaire. L'objectif affiché était d'éviter tout retour dans les territoires les plus sinistrés, où des personnes avaient perdu la vie. Il était aussi nécessaire d'agir pour permettre l'utilisation des dispositions prévues dans la loi Barnier, notamment l'acquisition amiable. Les critères ont donc été décidés en fonction de cet objectif, rapidement, sans véritable concertation sur leur pertinence. Face aux contestations et à certaines incohérences, les tracés ont alors été revus, notamment lorsque des solutions alternatives étaient possibles (Anziani 2010).

De plus, la sémantique et la sémiologie utilisées ont également évolué au fil du temps, pour répondre aux inquiétudes des sinistrés et s'adapter aux réalités juridiques. Ainsi, les zones « d'extrême danger » où le maintien des populations n'était plus possible ont d'abord été appelées « zone noire », pour ensuite être rebaptisée « zone de solidarité ». Nous sommes ainsi passés du noir « couleur du deuil » (Mercier et Chadenas 2012, p. 49) au violet, couleur de l'affliction. L'on constate d'ailleurs que la gamme de couleurs n'a eu de cesse de se diversifier depuis la loi Barnier (bleu et rouge, puis jaune, orange, violet...), manifestant sur la carte les nuances et compromis concernant le degré de risque et la stratégie pour le gérer (fig. 4).

C'est à la suite de cet imbroglio qu'une circulaire a été adoptée le 27 juillet 2011 afin d'inclure le risque submersion marine dans les PPRN littoraux¹⁴, démontrant la nécessité d'accorder le droit aux nécessités et de cadrer juridiquement la délimitation spatiale de ce risque et ses conséquences.

Aussi, la mise en balance des risques d'endommagement des biens suite à la survenue d'un risque par rapport au risque de perte de valeur du bien suite à un zonage défavorable aboutit dans bien

des cas à un renoncement ou un adoucissement de zonage. Cependant, l'augmentation de la fréquence de recours au dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles (CatNat) amène à questionner sa pertinence en l'état actuel. Des modifications futures pourraient ainsi aboutir à un changement de stratégie, et donc à une évolution de la manière de considérer et de construire le PPRN.

La confrontation entre ces deux composantes se voit organisée, en quelque sorte légitimée, par les règles procédurales d'adoption et de contestation des PPRN.

La procédure d'adoption et de validation du zonage : un droit procédural introduisant des biais

Les principes d'information et de participation du public, ainsi que la nécessité de favoriser l'acceptabilité du risque et de ses modalités de gestion implique d'accorder un rôle actif aux populations et élus locaux. C'est ce que prévoient les règles procédurales dont l'objet et de favoriser la recherche de compromis dans le zonage (2.1). Loin d'être une simple application d'un règlement à la cartographie brute du risque, ce zonage, soumis à conflit, peut également être soumis à l'arbitrage du juge (2.2).

La concertation : recherche de compromis dans le zonage

Le mode d'adoption du PPRN prévu par la loi offre une large place à la concertation entre les acteurs locaux. Il revient au Préfet dans l'arrêté de prescription de détailler les modalités de la consultation avec les acteurs et de la concertation des populations¹⁵. L'ouverture à la concertation est cruciale à plusieurs égards. D'une part elle se veut être un gage de l'acceptation de la réglementation finale, et donc de la stratégie de gestion des risques par l'ensemble des acteurs impliqués. D'autre part, elle valide implicitement l'introduction de biais dans la cartographie, puisque chaque acteur va émettre sa vision du risque et des mesures à adopter, influencé par ses intérêts et l'impact du régime applicable sur ces derniers. Aussi, la détermination du zonage révèle les tensions entre différents enjeux économiques, politiques, environnementaux, ou de sécurité, parfois difficiles à concilier. De ce fait,

¹⁴ Cf *supra*.

¹⁵ L. 562-3 C. env.

ce document « est censé refléter un consensus local sur la définition du risque : il constitue la traduction graphique d'une perception locale du risque, pondérée par une cohérence géographique souhaitable. » (Bayet 2000, p. 138)

Cette étape est d'abord composée d'une phase de consultation¹⁶ avec les collectivités locales qui doivent être associées à l'élaboration du PPRN. Quant à la consultation prévue à l'article R562-7 C. env., elle implique l'émission d'un avis de la part des personnes publiques concernées, notamment des communes situées dans le périmètre. Le projet qui en ressortira sera ensuite soumis à la population par le biais d'une enquête publique, dans les modalités prévues par les articles L123-1 et suivants du Code de l'environnement. Il s'agit d'une procédure très encadrée de sorte que l'expression des habitants et la prise en compte de leur avis n'est pas toujours aisée ni suffisante.

Aussi, les élus locaux ne doivent pas seulement appréhender l'aménagement du territoire à l'aune de la gestion des risques, mais doivent intégrer cette problématique dans la stratégie de développement et d'urbanisation du territoire, relevant de leur compétence. D'autre part, à ces considérations s'ajoutent les préoccupations socio-économiques et foncières portées par les habitants, inhérentes aux types de mesures précédemment décrites.

Sur ce point, si la délimitation d'un périmètre pertinent par le Préfet permet de considérer un bassin de risque au-delà des seules limites administratives, parfois trop rigides, cela peut également complexifier la concertation, dans la mesure où plusieurs collectivités sont concernées. Certaines peuvent avoir des avis contradictoires, et le poids de chaque commune, de chaque élu impliqué peut également introduire des biais.

En outre, le rapport de forces n'est pas toujours équilibré, et se retrouve souvent en faveur de l'État, en raison précisément du pouvoir de cadrage et d'arbitrage qui lui est conféré par la loi. C'est ainsi que J.-P. Le Bourhis constate qu'« Un premier groupe, qui est aussi le plus nombreux, rassemble les communes de taille limitée, pour l'essentiel rurales, ne disposant ni des moyens financiers suffisants, ni des services techniques, a fortiori de contester le processus de production des faits cartographiques » (Le Bourhis, 2007, p. 12). Pourtant, dans d'autres cas, la force d'opposition parvient à atteindre un niveau d'efficacité à même d'ajuster le zonage, en apportant une contradiction technique appropriée. (Bayet 2000, p. 140)

C'est aussi ce qui, pour certains, explique la diversification des types de zones, chaque couleur reflétant le degré de compromis obtenu. Ainsi, pour C. Bayet, la lecture peut être la suivante : « rouge » : l'État impose l'interdiction, « violet » : les collectivités locales peuvent éventuellement envisager des aménagements, mais l'État doit en valider des modalités ; c'est le domaine de la concertation, « bleu » : les particuliers doivent prendre en compte les règles d'urbanisme et les règles de construction. »

Ce sont donc les règles procédurales qui vont potentiellement influencer le zonage en autorisant les parties prenantes à débattre et à défendre leurs intérêts et leur vision de la stratégie à adopter. Il ne s'agit pas de remettre en cause cette concertation, mais de prendre la mesure de son impact sur le zonage, nécessitant un cadrage et une vigilance d'autant plus importants.

Finalement, cette étape : « Une démarche publique et procédurale, qui cherche à organiser des épreuves de validité plus qu'à déterminer des solutions *a priori*, est conçue comme un moyen de légitimité des décisions » (Bayet 2000, p. 132).

À cette conception de la procédure comme étant un moyen d'aboutir à un compromis acceptable et efficace s'oppose une vision où la concertation ne serait qu'un outil de plus entre les mains des autorités étatiques pour faire valider leurs choix.

Probablement les deux explications sont valables, de sorte que « la délimitation du zonage fluctue entre la position arbitraire du trait et la négociation de ce trait (...) » (Arnaud 2015, §20). La formulation légale de la manière dont doit se dérouler cette phase semble aller dans ce sens, dans la mesure où elle est caractérisée par « l'absence de procédures précises fixant les règles et les finalités du débat entre experts et services de l'État d'un côté, non-spécialistes et représentants politiques de l'autre » (Bayet 2000, p. 148).

En outre, cette concertation renvoie nécessairement à une subjectivité inhérente à la diversité des participants. Ainsi, « La capacité de cette négociation à formaliser un accord durable sur la politique du risque dépend alors de la qualité des représentants qui y sont impliqués et en particulier de leur faculté à constituer des relais efficaces avec la société locale » (Bayet 2000, p. 147-148).

Si, comme cela est le cas régulièrement, un consensus ne parvient pas à être trouvé, ou si l'acceptabilité

16 L. 563-3 al. 2 C. env.

du projet n'est pas suffisante, le juge peut être saisi pour apporter des précisions à la loi, ou arbitrer en considérant l'ensemble des enjeux en présence.

Le rôle du juge : entre arbitrage et introduction d'un biais supplémentaire

Le zonage ayant une portée réglementaire, le juge va exercer un contrôle. Le contentieux peut être introduit par les autorités publiques, principalement le Préfet, ou par des particuliers. Celui-ci peut-être plus ou moins étendu (allant du contrôle de légalité à l'erreur manifeste d'appréciation) en fonction de la nature des éléments contrôlés inclus dans la note de présentation, la cartographie ou le règlement. Il sera alors amené à se prononcer sur le tracé de certaines zones. L'on peut donc considérer que le juge lui aussi participe dans une certaine mesure au tracé cartographique. Considérant le rôle dévolu à la Justice, il effectue en principe ce contrôle non pas pour privilégier un intérêt par rapport à un autre, mais au contraire pour trouver un équilibre, pour effectuer une conciliation. Il n'en demeure pas moins que ses décisions peuvent avoir une incidence conséquente sur la réalisation et le zonage du PPRN.

Premièrement, et cela influe sur la manière de concevoir la carte, le zonage doit être d'une précision suffisante, dans la mesure où il sert d'appui à la délivrance d'autorisation d'occupation ou d'utilisation des sols¹⁷. Il n'est cependant pas exigé que l'échelle soit exactement la même que les autres documents. Le critère déterminant est celui de l'identification des parcelles.

Ensuite, s'agissant du contenu du zonage et du règlement, le juge exerce un contrôle restreint, c'est-à-dire que le juge sanctionne l'erreur manifeste d'appréciation du zonage. En d'autres termes, tout dépend si l'erreur matérielle a une incidence sur le zonage. Si tel est le cas, le juge va annuler ce dernier. Pour ce faire, il met en perspective la cartographie de l'aléa et les études qui ont contribué à le déterminer, avec le zonage et les prescriptions qui y sont adossées. S'il y a un décalage flagrant entre les deux, par exemple des prescriptions très dures alors que le risque est modéré, le juge peut annuler ce zonage. De même, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant la loi, le juge veille à ce que le régime soit

le même pour deux parcelles exposées de la même manière à un risque¹⁸. Cette annulation par le juge implique alors de réactiver la phase d'élaboration, de concertation, et peut ainsi être l'occasion d'effectuer d'autres études et de les exploiter.

Le juge s'est également prononcé sur l'exigence ou non de délimiter obligatoirement les deux types de zones (zones de danger et zones de précaution), avant que la loi de 2010 ne revienne sur cette dénomination et introduise davantage de souplesse. Si certains juges ont estimé que rien ne s'opposait à ce qu'un PPRN ne délimite que des zones de danger¹⁹, d'autres ont considéré que la distinction devait être opérée, même si les prescriptions étaient les mêmes dans les deux types de zones²⁰. Ici, la jurisprudence a donc directement conduit à une modification de la loi relative au zonage dans le PPRN.

S'agissant de la palette de couleurs possibles, le juge s'assure tout de même du bien-fondé de telles distinctions par rapport à la nature du risque²¹.

Un jugement du Tribunal Administratif de Poitiers²² nous apporte des éléments sur ce point et complète l'analyse relative à la place accordée aux guides méthodologiques. Ce contentieux portait sur la délivrance d'un permis de construire dans une zone « bleu foncé » délimitée par un PPRN adopté de 2002, c'est-à-dire avant le passage de Xynthia, et dans un contexte de révision de ce PPRN. Alors que la commune s'était appuyée sur un rapport pour refuser le permis, le juge a estimé que ce dernier n'était pas assez précis et non conforme aux éléments méthodologiques émis en 2011.

D'autre part, le juge va vérifier le respect de la procédure. Il va notamment vérifier si la concertation a été suffisante, en l'absence de davantage de précision législative²³. Or, l'on a évoqué à quel point cette concertation peut impacter le tracé de la carte.

S'agissant de cette procédure, le juge administratif a dû trancher un point important relatif à la possibilité pour le Préfet de modifier le projet après l'enquête publique s'il ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet, c'est-à-dire s'il ne modifie pas de manière trop substantielle le projet de PPRN (zonage

17 CE 7 novembre 2012 MEEDDM, req. n°337755.

18 CE 1er juillet 1998, M. Follet, req. n°184892.

19 CE 14 février 2007, Communauté de communes de Blangny -Pont-l'Evêque Intercom, req. n°2903327.

20 CAA Marseille, 9 novembre 2006, MEDD, req. n°05MA03110.

21 TA Amiens, 7 décembre 2010, Assoc. des propriétaires de la vallée de la Selle, req. n°0802647.

22 Audience du 26 février 2015, lecture du 19 mars 2015.

23 CE 14 février 2007, Communauté de communes de Blangny- Pont-l'Evêque Intercom, Req n°090327.

et règlement). C'est sur cette définition que le juge s'est prononcé, considérant qu'elle reposait sur « la nature et l'importance des modifications opérées au regard notamment de l'objet et du périmètre du plan ainsi que de leur effet sur le parti de prévention retenu. »²⁴. Cela exclut donc toute modification substantielle du zonage après la consultation. L'idée est ainsi de préserver l'esprit de compromis qui doit présider cette démarche.

Le juge, bien qu'exerçant majoritairement un contrôle restreint, intervient donc sur l'ensemble des éléments d'élaboration du PPRN, qu'il s'agisse de son contenu ou de la procédure d'adoption. La jurisprudence, en apportant des précisions, en confirmant ou en infirmant certaines pratiques peut donc impacter significativement le zonage, allant même jusqu'à son annulation, entraînant le démarrage d'une nouvelle procédure d'élaboration.

Conclusion

Chaque PPRN est différent, unique, à plusieurs égards. La nature du risque diffère, de même que son périmètre, ainsi que les autorités et individus

impliqués dans le projet. Ils sont la manifestation d'un projet politique, d'une stratégie de gestion des risques. De ce fait, le zonage réglementaire est le fruit de choix techniques, de compromis, fondés sur des informations plus ou moins nombreuses, détaillées ou fiables. Or, le droit est loin d'être étranger à ce processus, dans la mesure où il encadre cette procédure, où il conditionne le choix des entités impliquées et la manière dont elles le sont. Ce droit peut également façonner la conception que les acteurs ont du PPRN en déterminant le régime applicable à ces zones. Les silences de la loi permettent tantôt à l'État, tantôt au juge de venir apporter des précisions et ainsi orienter la manière d'effectuer le zonage. Quant aux principes d'information et de participation, ils accordent une place nécessaire aux populations, qui elles aussi introduisent par ce biais leur vision du risque et de sa conciliation avec les autres enjeux.

Aussi, ces orientations ne peuvent être dissociées des intérêts divers qui sont en jeu, de sorte que le droit devient le vecteur des préoccupations politiques, économiques et sociales qui façonnent la stratégie de gestion des risques, et ainsi le zonage qui en découle.

24 CE 22 mai 2012, Min. d'État, Min. de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, req. n°334087

Bibliographie

Anziani A., 2010, *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames*, Rapport d'information, Mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n°647, tome I.

Arnaud A., 2015, « Les limites de la cartographie des risques littoraux : des perspectives pour la compréhension de tous », *Vertigo*, Hors-série n°21.

Bayet C., 2000, « Comment mettre le risque en carte? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels », *Politix*, vol. 13, n°50, p.129-150.

Cans C. (dir.), 2014, *Traité de droit sur les risques naturels*, Éditions Le Moniteur, Coll. Référence juridique, 868 p.

Lang M., Lavabre J. (ed.), *Estimation de la crue centennale pour les plans de prévention des risques d'inondations*, Editions Quae, Collection update sciences & technologies, 232 p.

Le Bouhris J.-P., 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, p. 75-96.

Le Bourhis J.-P., Bayet C., 2002, *Écrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations*, Volume I : rapport de synthèse, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531367/document>

Le Fur A., 2007, *Pratiques de la cartographie*, Armand Colin, 128 p.

Maximy R. de, 2000, « La Quadrature du cercle », dans Luc Cambrézy L., Maximy R. de, *La Cartographie en débat: Représenter ou convaincre*, Karthala-ORSTOM, Collection Homme et Société : Histoire et géographie, 198p.

Mercier D., Chadenas C., 2012, « La tempête Xynthia et la cartographie des « zones noires » sur le littoral français : analyse critique à partir de l'exemple de La Faute-sur-Mer », *Norois*, n°222, p 45-60.

Meschinet de Richemond N., Reghezza N., 2010, « La gestion du risque en France : contre ou avec le territoire ? », *Annales de géographie*, vol. 3, n°673, p 248-267.

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2016, *Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Guide général*, La documentation française, Paris.

Ministère de l'Écologie et du développement durable, 2002, *Plan de prévention des risques*, La documentation française, Paris.

Naim-Gesbert E., 2007, « Droit, expertise et société du risque », *Revue de droit public*, n°3/2007, p 33-50.

Pigeon P., 2007, « Les Plans de Prévention des Risques (PPR) : essai d'interprétation géographique », *Géocarrefour*, vol. 82/1-2, p 27-34.

Rasse G., 2008, *Les plans de prévention des risques. La prévention des risques majeurs par la maîtrise de l'usage des sols*, SRD, Lavoisier, 2008.