

## **Les spécificités procédurales des plans de prévention des risques naturels : une contribution des juges administratif et constitutionnel**

**Seydou TRAORÉ**

Maître de conférences HDR de Droit public à l'Université de Reims  
Membre du SERDEAUT de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

L'abondant contentieux généré,<sup>1</sup> depuis quinze années bientôt, par les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), régis par les articles L. 562-1 à L.562-9 ; R.562-1 à R.562-20 du code de l'environnement), a permis de dévoiler progressivement l'autonomie juridique et institutionnelle de ces instruments de planification spatiale des risques, en dépit d'une jurisprudence administrative récurrente<sup>2</sup> tendant à les assimiler aux documents d'urbanisme. Cette autonomie est renforcée par des spécificités procédurales qui ont fait l'objet, en 2014, par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, d'une lecture originale, dont la signification et la portée juridiques attirent l'attention.

Les PPRNP, qui échappent à toute évaluation environnementale de leurs effets sur l'environnement (I), selon le juge administratif, peuvent faire l'objet d'une application anticipée de certaines de leurs dispositions (II), en application de dispositions législatives (articles L. 562-1 à L.562-9 ; R.562-1 à R.562-20 du code de l'environnement), dont le juge constitutionnel a déclaré la conformité à la Constitution.

### **I. L'EXCLUSION DES PPRNP DU CHAMP DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE : L'APPORT DE L'ARRET DU CONSEIL D'ETAT DU 29 JANVIER 2014, N°356085, SNC SALLY ET AUTRES**

La contestation, par certains propriétaires, du classement de leurs parcelles en « zone rouge inconstructible » d'un PPRNP a permis de soulever une question qui se rattachant aux applicables à la procédure d'élaboration de cette catégorie d'instruments de planification au service de la police des utilisations et occupations des espaces. Le recours en annulation formé contre un arrêté par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé, le 7 juillet 2006, la révision<sup>3</sup> du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt de la commune de Saint-Paul-de-Vence, sur le fondement d'une méconnaissance des modalités de concertation préalable prévues par l'article L.562-3 du code de l'environnement, revenait à formuler une question inédite. Les PPRNP sont-ils soumis à l'évaluation environnementale prescrite par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>4</sup>? Tour à tour saisis, le tribunal administratif de Nice, la Cour administrative d'appel de Marseille et le Conseil d'Etat ont

---

<sup>1</sup> Voir : Direction générale de la prévention des risques. Actes du groupe de travail relatif à la sécurisation du contenu réglementaire des PPRNP, CERTU, septembre 2010, 55 pages ; Direction générale de la prévention des risques. Jurisques : Prévention des risques naturels : jurisprudence commentée, juin 2012, 279 pages.

<sup>2</sup> Cf. Véronique Coq, Qu'est-ce que la « jurisprudence constante » ?, RFDA 2014, p.223.

<sup>3</sup> Le décret n°2011-765 du 28 juin 2011 a réformé la procédure d'élaboration, de révision et de modification des PPRNP, JO, 30 juin 2011, p.11104.

<sup>4</sup> Voir Commission, UE, Communiqué de presse IP/14/559, 15 mai 2014. Environnement : évaluation des incidences des projets désormais simplifiée, Droit administratif n°7, juillet 2014, alerte 56.

rejeté la demande d'annulation en considérant que les PPRNP sont exclus du champ d'application de l'évaluation environnementale.

Les éléments d'analyse mis en avant par le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 29 janvier 2014, n°356085, SNC Sally et autres,<sup>5</sup> sur les conclusions de M. Xavier de Lesquen,<sup>6</sup> pour justifier cette exemption procédurale (B), attirent d'autant plus l'attention qu'étaient disponibles de sérieux critères permettant de soutenir l'éligibilité, a priori, des PPRNP à l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement (A).

## **A. LES CRITERES D'ELIGIBILITE POTENTIELLE DES PPRNP A LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

Certaines décisions administratives, qui se présentent sous la forme de « plans et programmes », sont soumises, en raison de leur objet et de leur contenu, à une procédure administrative non contentieuse spécifique. Les autorités administratives compétentes pour les adopter sont tenues de mesurer, préalablement, les incidences sur l'environnement que l'application desdites décisions pourrait générer, selon le procédé de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale.<sup>7</sup>

Les PPRNP présentent quelques traits caractéristiques susceptibles de les placer, a priori, dans le champ d'application des décisions publiques soumises à l'évaluation environnementale prescrite par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001. Ils se rattachent, en effet, à la même catégorie que certains « plans et programmes » éligibles à l'évaluation environnementale obligatoire (1). Une lecture constructive des dispositions de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 pourrait conforter l'assujettissement de ces mêmes PPRNP à une procédure d'évaluation de leurs effets sur l'environnement (2).

### **1. Les PPRNP dans leurs rapports avec les plans et programmes soumis à évaluation environnementale obligatoire**

Pour les auteurs de la directive n° 2001 / 42 / CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, dès l'instant où un plan ou un programme constitue le cadre de la mise en œuvre d'un projet, il doit pouvoir être soumis à une évaluation préalable des incidences environnementales<sup>8</sup>. La directive 2001/42/CE étend le principe d'une évaluation environnementale à la quasi-totalité des plans et programmes, élaborés pour les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article 1<sup>er</sup>). Cette approche généraliste est relayée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive du 27 juin 2001<sup>9</sup> et ses décrets d'application (n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, n° 2005-613 du

---

<sup>5</sup> S. Defix, De l'évaluation environnementale des plans de prévention des risques naturels prévisibles, JCP Adm. n°13, 31 mars 2014, 2081 ; AJCT, 2014, p.217, note S. Defix ; Environnement et développement durable n°4, avril 2014, n°30, note P. Trouilly ; JCP Adm. n°6, 10 février 2014, Act.122, veille F. Tesson

<sup>6</sup> Nous remercions M. de Lesquen d'avoir eu l'obligeance de nous communiquer ses conclusions.

<sup>7</sup> Voir Raymond Leost, Les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, Droit de l'environnement n°211, avril 2013, p.132 ; Décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et participation du public. Nouvelles précisions des juges et du législateur, Droit de l'environnement n°215, septembre 2013, p.308.

<sup>8</sup> F. Haumont, Une directive européenne sur les études d'impact, Etudes Foncières n° 94, 2001, p. 31.

<sup>9</sup> Journal officiel du 5 juin 2004, p. 9979.

27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement)<sup>10</sup> qui ont placé dans le champ de la nouvelle évaluation environnementale des plans et programmes relevant tantôt du droit de l'urbanisme, tantôt du droit de l'environnement.

En application des articles L. 121-10 et R.121-14-I du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et de l'article et l'article 2 du décret n° 2005-608 du 27 mai 2005, sont soumis à évaluation environnementale obligatoire : les directives territoriales d'aménagement, le schéma directeur de la région d'Île-de-France, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. En incluant les documents d'urbanisme dans le champ de d'évaluation environnementale obligatoire, le législateur est réputé avoir procédé à une qualification juridique<sup>11</sup> permettant de les rattacher à la catégorie des plans ou programmes visés par la directive comme étant susceptibles de provoquer une atteinte à l'environnement par l'effet de la mise en œuvre de leurs prescriptions.<sup>12</sup>

Ces textes différents fournissent ainsi un critère sur la base duquel il est possible de défendre, avec pertinence, la thèse de l'éligibilité théorique des PPRNP à la procédure d'évaluation environnementale. En effet, la jurisprudence constante<sup>13</sup> et bien connue du Conseil d'Etat, à l'origine d'un processus d'assimilation des PPRNP aux documents d'urbanisme, acquiert ici une signification particulière, car en permettant d'envisager lesdits PPRNP avec leur statut de « documents d'urbanisme », l'évaluation environnementale de leurs effets devient inéluctable.

Il n'est pas vain de rappeler ici que la définition de la notion de document d'urbanisme,<sup>14</sup> dégagée par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 1997, n°183072, Association de défense du site de l'environnement de Galluis,<sup>15</sup> a fait l'objet d'une application extensive au profit des PPRNP. Le Conseil d'Etat avait considéré, en effet, que : « Les PPRNP, documents comportant une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité

---

<sup>10</sup> J.O, 29 mai 2005, p. 9499 et p. 9523. J.C.P. Adm. , n°24,13 juin 2005,p.929, note Ph. Billet ; Y. Jegouzo, L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, A.J.D.A, 2005,p.2100.

<sup>11</sup> Voir revue Droits n° 18, 1993. Conseil d'Etat, avis, du 17 janvier 1997, Association de défense du site de l'environnement de Galluis, rec., p. 32 ; BJDU n° 1/1997, p. 58, conclusions J.-Cl. Bonichot ; E. Le Cornec, Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique, Droit Administratif, octobre 1997, chronique n° 17, p. 4 ; J.-P. Lebreton, Document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle, AFDUH, Dalloz, 1998, p. 33 ; CE, 7 juillet 2000, Secrétaire d'Etat au logement, rec., p. 315 ; CE, avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, BJDU n° 1/2002, p. 54 ; AJDA 2002, p. 177, note H. Jacquot ; RFDA 2002, p. 982, observations N. Chauvin ; CE, avis, 12 juillet 2002, Préfet de la Charente-Maritime, AJDA 2002, p. 1080, note J.-P. Lebreton ; BJDU n° 3/2002, p. 224, conclusions S. Boissard, observations J.-Cl. Bonichot.

<sup>12</sup> Ph. Billet, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme sur l'environnement (décret n°2005-608 du 27 mai 2005), JCP A, 2005, 270, n°24, 13 juin 2005, p.929 ; P. Soler-Couteaux, Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale, Construction-urbanisme, avril 2006, étude n°4, p.5 ; S.Traoré, La nouvelle «évaluation environnementale» des documents d'urbanisme : Environnement, avril 2006, étude 6. . J.-P. Ferrand, Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement, RFDA, 2008, p.629 ; B. Drobenko, Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : enjeux et méthodes, RFDA, 2008, p.640 ; J.-P. Lebreton, L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative, RFDA, 2008, p.633.

<sup>13</sup> Cf. V. Coq, Qu'est-ce que la « jurisprudence constante » ?, RFDA 2014, p.223.

<sup>14</sup> S. Traoré, Les documents d'urbanisme, Lamy Axe Droit, 2012.

<sup>15</sup> Rec. p. 32 ; BJDU n° 1/1997, p. 58, conclusions J.-Cl. Bonichot ; E. Le Cornec, Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique, Droit Administratif, octobre 1997, chronique n°17, p.4 ; J.-P. Lebreton, Document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle, AFDUH n°2/1998, p.33 ; H. Jacquot, L'articulation de la charte des parcs naturels régionaux avec les autres documents d'urbanisme et de planification de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement, 1997, n°4, p.509.

administrative, ont pour objet et pour effet de délimiter des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes ; que ces contraintes s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol ; que, par suite, les plans de prévention des risques naturels prévisibles constituent des documents d'urbanisme auxquels s'applique la formalité de notification prévue à l'article R.600-1 précité du code de l'urbanisme, nonobstant la circonstance que ces plans sont établis en application de dispositions législatives qui n'ont pas été incorporées dans le code de l'urbanisme... » (CE, avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, n°236910).<sup>16</sup> En dépit des réserves et critiques émises par une partie de la doctrine, cette lecture conduisant à aller au-delà du droit de l'urbanisme stricto sensu en matière de document d'urbanisme, sera, on le sait, réitérée et confortée par la Haute juridiction administrative dans un nouvel avis en date du 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, n°244634<sup>17</sup> et dans un arrêt du 17 décembre 2008, M. Falcoz, n°305409<sup>18</sup>, selon lequel : « Les PPRNP, définis aux articles L.562-1 et suivants du Code de l'environnement, et qui doivent être annexés aux PLU en application de l'article L.126-1 du code de l'urbanisme, précisent la nature des risques, les zones dans lesquelles ils sont susceptibles de se réaliser et les prescriptions qui en découlent, lesquelles sont opposables aux demandes d'utilisation des sols et aux opérations d'aménagement ; que les prescriptions des ces plans sont, par suite, au nombre des dispositions d'urbanisme susceptibles de faire obstacle à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre... ».

Considérés par le juge administratif comme des documents d'urbanisme, les PPRNP devraient être, à l'instar de ceux-ci, éligibles, en toute logique juridique, à la procédure d'évaluation environnementale de leurs effets. Dans une allusion très transparente à la « théorie de l'assimilation », le rapporteur public, X. de Lesquen, a défendu, dans ses conclusions sur l'arrêt du 29 janvier 2014, n°356085, SNC Sally et autres, l'idée selon laquelle : « Il est certain que les plans de prévention des risques prévisibles satisfont la première condition : ils sont élaborés pour l'aménagement du territoire et l'affectation des sols. Leur objet est en effet, en vertu de l'article L.562-1 du code de l'environnement, de délimiter les zones exposées aux risques, pour y interdire ou encadrer les constructions, ouvrages et aménagements ainsi que l'exploitation de diverses activités, et de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises tant par les collectivités publiques que par les personnes privées. » Il en résulte, dès lors, « pour en rester à la généralité de la question qui vous est posée, (...) que le plan de prévention des risques naturels prévisibles tel que défini à l'article L.562-1 du code de l'environnement entre potentiellement dans le champ d'application de la directive de 2001 tel que défini au §2 de l'article 3 par référence à la directive de 1985. »

La conclusion provisoire à laquelle l'on parvient, nécessairement, est celle selon laquelle en leur qualité de documents d'urbanisme, les PPRNP doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs effets sur l'environnement.

L'éligibilité susceptible d'être fondée sur la qualification jurisprudentielle des PPRNP peut être confortée par la prise en compte d'un second critère tiré des textes.

---

<sup>16</sup> BJDU n°1/2002, p.54, conclusions P. Fombeur, observations Laurent Touvet ; AJDA 2002, p.177, note H. Jacquot ; RFDA 2002, p.982, note N. Chauvin,

<sup>17</sup> J.-P. Lebreton, note sous CE, avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, AJDA 2002, p.1080.

<sup>18</sup> JCP A, 2009, 2047, n°9, 23 février 2009, note Ph. Billet ; BJDU n°1/2009, p.21, conclusions I. de Silva, observations J.-C. Bonichot.

## **2. La faculté d'extension du champ d'application de l'évaluation environnementale ouverte par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001**

L'examen de la question soumise au Conseil d'Etat, dans le litige ayant opposé la SNC Sally et autres au préfet des Alpes-Maritimes, de savoir si les PPRNP entrent ou non dans le champ d'application matériel de la directive 2001/42/CE ayant instauré le principe de l'évaluation environnementale préalable de certains plans, projets et programmes, est inséparable des conséquences de la transposition de ladite directive sur le droit français en la matière. Il peut être utilement rappelé que la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature avait soumis plusieurs catégories de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages à l'obligation de faire l'objet d'une étude d'impact, tout en exemptant les plans et programmes. La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 a eu pour objet et effet d'élargir le champ des plans et programmes assujettis à une évaluation environnementale, en y incluant tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et ceux élaborés ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives (articles 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup>).

L'article 3 de la directive ouvre, parallèlement, aux autorités des Etats membres la faculté de choisir de soumettre à la même procédure d'évaluation environnementale les décisions, plans et programmes qui, définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, peuvent être réputés avoir des incidences notables sur l'environnement. Les Etats membres peuvent, en outre, déterminer si les plans ou programmes visés sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans ou programmes ou en combinant ces deux approches. La localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement, le développement durable ou les risques sont prévus pour servir, le cas échéant, de fondement aux décisions adoptées à cet égard.<sup>19</sup> Par leurs caractéristiques, les PPRNP pourraient correspondre à ces deux cas de figure.

L'article R. 122-17.-II du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, pris en application de l'article 232 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, a dressé la liste des plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale, après un examen au cas par cas, en y incluant, expressis verbis, le plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article L. 515-15 du code de l'environnement et le plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code.<sup>20</sup> Le choix être fait par les auteurs du décret de placer les PPRNP dans le champ de l'évaluation environnementale s'inscrit, avec évidence, dans la logique des dispositions de l'article 3 de la directive, dont est reprise, du reste, la formulation expresse. Ces dispositions explicites auraient pu conduire le juge administratif à déclarer les PPRNP éligibles à l'évaluation environnementale.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Voir l'annexe II de la directive ; JOCE, 21 juillet 2001, L 197/37.

<sup>20</sup> Voir le décret n°2014-1670 du 30 décembre 2014 qui modifié et réactualisé le texte de l'article LR.122-17 du code de l'environnement sans remettre en cause le champ d'application de l'évaluation environnementale de droit commun ou au cas par cas par cas.

<sup>21</sup> Le rapporteur public, M. de Lesquen, a, toutefois, jugé l'apport du décret n°2012-616 du 2 mai 2012 « sans incidence sur ce point ».

La solution retenue par le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 29 janvier 2014, n'en reste pas moins fondée sur des critères et des arguments qui donnent, a priori également, une pertinence certaine à l'inéligibilité des mêmes PPRNP à l'évaluation environnementale.

## **B. LES CRITERES D'INELIGIBILITE DES PPRNP A L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE LA DIRECTIVE N°2001/42/CE DU 27 JUIN 2001**

Les commentateurs ont émis des réserves sur l'hypothèse d'une soumission des PPRNP à l'évaluation environnementale en considérant, tantôt, que « la procédure d'examen au cas par cas s'avère pour le moins obscure »<sup>22</sup>, tantôt, que « le droit interne paraît ainsi être devenu, dans cette mesure, plus exigeant que le droit de l'Union européenne. »<sup>23</sup> L'on sait que le juge administratif a considéré, de son côté, « qu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt n'est pas soumis à la procédure définie au paragraphe 1 de l'article 3 de la directive du 27 juin 2001 », en se fondant, notamment, sur la qualification juridique que les textes ont toujours donnée aux PPRNP (1). Par cette approche, le Conseil d'Etat pouvait aisément les replacer dans le champ des exceptions prévues par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001. Cette solution n'est pas sans susciter quelques questions de cohérence juridique, étant donné la jurisprudence ayant assimilé les PPRNP aux documents d'urbanisme (2).

### **1. Les PPRNP : des servitudes d'utilité publique insusceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale**

Remarquable est la démarche du Conseil d'Etat qui a consisté, dans le cas d'espèce, à éviter soigneusement toute allusion à sa jurisprudence constante selon laquelle les PPRNP sont des documents d'urbanisme, alors même que les critiques doctrinales suscitées par les avis du 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, n°236910 et du 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, n°244634)<sup>24</sup> n'avaient pas convaincu le Conseil d'Etat de la pertinence d'un abandon de la jurisprudence à l'origine de la qualification des PPRNP de documents d'urbanisme.<sup>25</sup>

S'il avait réaffirmé, dans l'espèce SNC Sally et autres, que les PPRNP étaient des « documents d'urbanisme », le Conseil d'Etat eut été placé dans l'obligation de les déclarer éligibles à l'évaluation environnementale. La solution retenue dans l'arrêt du 29 janvier 2014, SNC Sally et autres selon laquelle les PPRNP sont des servitudes d'utilité publique repose sur un raisonnement qui permet d'éviter l'extension de l'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/42/CE pour la catégorie des documents d'urbanisme. Après s'être référé à l'article L.562-1 du code de l'environnement et à l'article 3 de la directive 2001/42/CE, le Conseil d'Etat considéra, en effet : « qu'il résulte clairement de ces dispositions que les plans ou programmes dont la finalité est d'assurer la protection des populations contre les risques naturels n'entrent pas dans le champ d'application de la directive du 27 juin 2001, alors même qu'ils seraient par ailleurs susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

---

<sup>22</sup> S. Defix, De l'évaluation environnementale des plans de prévention des risques naturels prévisibles, JCP Adm. n°13, 31 mars 2014, 2081, n°5.

<sup>23</sup> P. Trouilly, note sous CE, 29 janvier 2014, SNC Sally et autres, n°356085, Environnement et développement durable n°4, avril 2014, comm.30.

<sup>24</sup> S. Traoré, La nature juridique des plans de prévention, AJDA 2003, p.2185.

<sup>25</sup> CE, 17 décembre 2008, M. Falcoz, n°305409, cité.

que, dès lors, en estimant qu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt est destiné uniquement à des fins de protection civile et n'est pas, par suite, soumis à la procédure définie au paragraphe 1 de l'article 3 de la directive du 27 juin 2001, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas, contrairement à ce que soutiennent les requérants, commis d'erreur de droit. »

Cette lecture « orthodoxe », au regard de la nature juridique véritable des PPRNP,<sup>26</sup> avait été suggérée par le rapporteur public qui, se prévalant des textes et d'une jurisprudence sélective,<sup>27</sup> déclara : « Sans qu'il soit nécessaire de se tourner vers la CJUE, nous n'avons guère de doute pour vous proposer de juger que les PPRNP sont destinés uniquement à des fins de protection, et qu'ils entrent clairement dans le cadre de l'exception au champ d'application de la directive 2001 ». Suivant cette invitation, le Conseil d'Etat mit en avant, dans son arrêt du 29 janvier 2014, SNC Sally et autres, le volet « fonction de police de l'ordre public » des PPRNP, en jugeant que « les travaux de prévention imposés en application du 4° du II (de l'article L.562-1 du code de l'environnement) à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités » ; que les plans de prévention des risques naturels prévisibles ainsi définis par le législateur ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre les risques naturels (...) ; qu'il résulte toutefois du paragraphe 8 du même article (3 de la directive 2001/42/CE) que ne sont pas couverts par la directive, notamment, " les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile " ; qu'il résulte clairement de ces dispositions que les plans ou programmes dont la finalité est d'assurer la protection des populations contre les risques naturels n'entrent pas dans le champ d'application de la directive du 27 juin 2001, alors même qu'ils seraient par ailleurs susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Il restera à établir la part d'orthodoxie et celle d'opportunisme contenues dans la solution retenue par le Conseil d'Etat, dans l'espèce.<sup>28</sup>

## **2. Questions sur l'exclusion des PPRNP de la procédure d'évaluation environnementale**

Tout en posant comme pertinents les arguments ayant conduit le juge administratif à déclarer l'inapplicabilité de la procédure d'évaluation environnementale aux PPRNP, l'on ne peut éviter de poser la question de savoir si quelque inconvénient pourrait résulter de l'éventuel assujettissement des PPRNP à une évaluation ex ante de leurs incidences sur l'environnement. Si la soustraction des PPRNP à la procédure d'évaluation environnementale peut être défendue, comme le fait le juge administratif, il n'en reste pas moins pertinent de supposer qu'un éventuel assujettissement des PPRNP à l'évaluation environnementale aurait pu contribuer à une rénovation procédurale de ces instruments au moment où sont engagées des

---

<sup>26</sup> Des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols au sens des articles L.126- et R.126-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

<sup>27</sup> Pour la Cour de cassation, un PPRNP n'est pas un document d'urbanisme au sens de l'article L.13-15 du code de l'expropriation et ne peut servir, dans le cas d'une commune dépourvue de POS, à déterminer si le terrain est classé dans un secteur désigné comme constructible : Cour de cassation, 3è civ. 11 février 2009, Commune de Jausiers c/ Ocelli, n°C07-13.853, BJDU n°1/2009, p.27, observations F. Nési.

<sup>28</sup> Il n'est pas inutile de relever que dans un récent arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 2011, Société Prysmian Energie câbles et systèmes France, n°329239, le Conseil d'Etat persistait à qualifier les PPRNP de documents d'urbanisme au sens de l'article R.600-1 du code de l'urbanisme. BJDU n°1 :2011, p.60, conclusions C. Roger-Lacan ; observations C.L.

réformes audacieuses qui affectent la procédure administrative non contentieuse, dans son ensemble.

En effet, les transformations de la théorie de la décision publique ainsi que l'apparition de nouvelles exigences sociales et juridiques ont conduit le législateur à adapter la procédure administrative non contentieuse. Dans plusieurs situations répertoriées, la régularité des opérations de production des décisions est subordonnée à la mise en œuvre de procédures préalables se présentant sous la forme d'enquêtes publiques, d'études d'impact ou d'évaluation environnementale. Le droit public de l'organisation spatiale,<sup>29</sup> constitué du droit des propriétés publiques, du droit de l'environnement, du droit de l'expropriation, du droit du patrimoine et du droit de l'urbanisme, par cela même qu'il donne un statut juridique particulier au territoire<sup>30</sup> et qu'il confère aux règles édictées une certaine formulation spatiale particulière,<sup>31</sup> offre une illustration assez originale du renouveau de la procédure administrative non contentieuse.

Le droit de l'environnement se présente, désormais, comme la législation par le truchement de laquelle le législateur, sensible à l'importance prise par l'attention portée aux incidences de certaines catégories de décisions administratives,<sup>32</sup> s'emploie à enrichir la procédure administrative non contentieuse à travers « l'étude d'impact »<sup>33</sup> et « l'évaluation environnementale »<sup>34</sup> imposées aux autorités administratives compétentes pour adopter les décisions correspondantes.

L'expression « évaluation environnementale » présente l'avantage d'englober toutes les formes de prise en compte, ex ante, des incidences sur l'environnement d'une décision administrative quelconque. La notion d'« évaluation » inclut et dépasse celle « d'étude d'impact » qui se rattache classiquement aux opérations d'aménagement ou de travaux. L'évaluation environnementale correspond à une déclinaison de la motivation obligatoire à laquelle sont soumises certaines catégories de décisions administratives réglementaires importantes.<sup>35</sup> Elle est de nature à favoriser l'épanouissement des éléments constitutifs de la procédure administrative non contentieuse,<sup>36</sup> en permettant de « bien décider », au titre des « mesures préparatoires. »<sup>37</sup>

---

<sup>29</sup> J.-P. Lebreton, L'urbanisme et les législations réputées indépendantes, AJDA, 1993, n°spécial, p.20 ; J. Kissangoula, A propos du principe de l'indépendance des législations et des procédures dans le contentieux administratif, RRJ-Droit prospectif, 2004, 1, p.261.

<sup>30</sup> A.-H. Mesnard, Territoires et risques. Territoires à risques, Mélanges J.-Cl. Hélin, Perspectives du droit public, Litec, 2004, p.433 ; J. Morand-Deville, Les territoires du droit. Réflexions sur la généralité et l'impersonnalité de la règle de droit, Mélanges André-Hubert Mesnard, L'homme, ses territoires, ses cultures, LGDJ, 2006, p.189

<sup>31</sup> J.-B. Auby, Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme, RDI 1995, p.39 ; J. Bernasconi, Réflexions sur le zonage, JCP G, 1982, I, 3084.

<sup>32</sup> C. Billen, Evolution des relations entre aménagement et environnement, Etudes Foncières n°115, mai-juin 2005, p.35.

<sup>33</sup> J.-F. Struillou, L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine. L'apport du Grenelle II, RFDA 2012, p.872. ; R. Grand, Enquête publique et étude d'impact : les suites réglementaires de la loi Grenelle II, AJDA 2012, p.11.

<sup>34</sup> J.-P. Lebreton, L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative, RFDA 2008, p.634.

<sup>35</sup> Y. Jegouzo, L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, AJDA 2005, p.2106.

<sup>36</sup> Y. Jegouzo remarquait, dès 2005, que « l'information du public et sa consultation sont au cœur du dispositif d'évaluation environnementale des plans et programmes mis en place par la directive de 2001 », AJDA 2005, p.2105.

<sup>37</sup> CE, 29 juillet 1983, Commune de Roquevaire, rec., p.353 ; M. Prieur, Etude d'impact et contrôle du juge administratif, RJE, 1991, p.28 ; CE, 3 mars 2004, Société Ploudalmézeau Brez Avel, rec., p.123.



L'évaluation environnementale, telle qu'elle résulte de la directive 2001/42/CE, s'impose aux autorités administratives compétentes qui sont tenues de s'assurer, dès l'engagement du processus de leur élaboration, que les incidences sur l'environnement susceptibles de résulter de la mise en œuvre des plans et programmes considérés sont prises en compte. Il n'est pas inutile de rappeler, ici, que la mise en œuvre d'un PPRNP n'est pas toujours exempte de toute incidence sur l'environnement ou sur l'utilisation des sols, car « le plan de prévention peut par lui-même prévoir des mesures de prévention qui affectent l'environnement (défrichages, installations particulières). »<sup>38</sup> La mesure préalable de celle-ci serait de nature à contribuer à la pertinence du processus de décision publique.

L'on peut avoir des interrogations sur une solution jurisprudentielle qui organise, au moment où plusieurs textes récents, des projets et des propositions renforcent la procédure administrative non contentieuse, prévue même pour être enfin codifiée,<sup>39</sup> la soustraction d'une catégorie particulièrement stratégique de décisions administratives (les PPRNP) à une composante originale de cette procédure.

Exemptés de toute évaluation de leurs incidences sur l'environnement, les PPRNP bénéficient, pourtant, d'une procédure d'application anticipée qui a fait l'objet d'une question de priorité de constitutionnalité. Les enseignements qui résultent de la solution retenue par le juge constitutionnel, cette fois, renforcent l'originalité du régime procédural des PPRNP.

## **II. L'APPLICATION ANTICIPEE D'UN PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES**

Il n'est pas rare que le législateur prévoie, dans l'intérêt général, le recours à l'application anticipée de certains instruments de planification spatiale, tant en droit de l'environnement qu'en droit de l'urbanisme.<sup>40</sup> En application de l'article L.147-7 du Code de l'urbanisme, en effet : « A compter de la décision d'élaborer ou de réviser un plan d'exposition au bruit, l'autorité administrative peut délimiter les territoires à l'intérieur desquels s'appliqueront par anticipation, pour une durée maximale de deux ans renouvelable une fois, les dispositions de l'article L. 147-5 concernant les zones C et D ». <sup>41</sup> Les « plans d'exposition au bruit », <sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> X. de Lesquen, conclusions sur CE, 29 janvier 2014, SNC Sally et autres, n°356085. Voir sur cet aspect Raymond Leost : « Ce ne sont pas seulement les décisions ayant a priori une incidence négative sur l'environnement mais aussi celles qui ont une incidence positive sur l'environnement » qui pourraient être concernées, in Les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, Droit de l'environnement n°211, avril 2013, p.132

<sup>39</sup> L'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens autorise le même Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations. Ce code regroupe et organise les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses. P. Gonod, Codification de la procédure administrative. La fin de « l'exception française » ?, AJDA 2014, p.395 ; M. Guyomar Les perspectives de la codification contemporaine, AJDA 2014, p.400 ; M. Vialettes et C. Barrois de Savigny, Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations, AJDA 2014, p.402.

<sup>40</sup> Les plans d'occupation des sols en cours d'élaboration ou de révision pouvaient faire l'objet d'une application anticipée de certaines de leurs dispositions : J.-B. Auby, L'application anticipée des POS, CJEG, février 1990, p.24. La loi SRU du 13 décembre 2000 a exclu cette possibilité pour les plans locaux d'urbanisme qu'elle a créés en remplacement des POS ainsi que pour les POS en vigueur.

<sup>41</sup> CE, 22 janvier 2003, Commune de Jonage, n°235174, BJDU n°1/2003, p.9, conclusions F. Lamy ; RDI 2003, p.364, observations P. Soler-Couteaux.

partagent, en droit positif, cette procédure d'application anticipée avec les PPRNP. L'article L.562-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ouvre à l'autorité administrative compétente pour approuver un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), la possibilité de rendre applicables, de manière anticipée, certaines dispositions du projet en cours d'élaboration : « Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L.562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique ».

La décision du préfet des Bouches-du-Rhône de procéder, par un arrêté du 22 février 2012, à l'application anticipée, sur le fondement de l'article L.562-2 du code de l'environnement, d'un projet de PPRNP sur le territoire de la commune de Tarascon a soulevé, au contentieux, des questions de droit et des difficultés dont le caractère sérieux devait conduire le Conseil d'Etat à transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Etait en cause le point de savoir « si la décision préfectorale, (...), rendant immédiatement opposables certaines dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles constitue une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, et si, dans cette hypothèse, les dispositions de l'article L.562-2 du code de l'environnement sont conformes aux exigences de celui-ci ». <sup>43</sup>

La commune de Tarascon, à l'origine de la QPC, reprochait, également, aux dispositions législatives contestées de porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales au motif, selon elle, que l'opposabilité immédiate des dispositions du projet de PPRNP concerné priverait les communes de la possibilité d'exercer leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La réponse apportée par le juge constitutionnel contribue grandement à conforter l'autonomie procédurale des PPRNP. Dans sa décision n°2014-411 QPC du 9 septembre 2014, Commune de Tarascon, le Conseil constitutionnel, pour déclarer la conformité des dispositions législatives contestées de l'article L.562-2 du code de l'environnement à la Constitution, a retenu des arguments qui confèrent au pouvoir d'application anticipée reconnu au préfet et à la procédure d'élaboration des PPRNP de solides fondements tirés du cadre juridique (A) et des effets (B) de la procédure d'application anticipée.

## **A. LE CADRE JURIDIQUE DE L'APPLICATION ANTICIPEE D'UN PPRNP**

Lorsque le législateur ouvre à une autorité administrative la faculté de rendre applicable, par anticipation, le contenu d'un acte réglementaire en cours de fabrication, l'exercice d'un tel

---

<sup>42</sup> Appliquant les critères de définition de la notion de document d'urbanisme dégagés dans son avis du 17 janvier 1997, Association de défense du site de Galluis, Rec ; p.22, sur les conclusions de J.-C. Bonichot, le Conseil d'Etat a jugé, dans son arrêt du 7 juillet 2000, Secrétaire d'Etat au logement, n°200949, que « les plans de d'exposition au bruit constituent des documents d'urbanisme auxquels s'applique la formalité de notification prévue à l'article L.600-3 du code de l'urbanisme ». Voir S. Traoré, Les documents d'urbanisme, Lamy Axe Droit, 2012, 295 pages.

<sup>43</sup> CE, 6 juin 2014, n°376807, QPC, Commune de Tarascon, AJDA 2014, p.1181, observations M.-Ch. de Montecler.

pouvoir de décision est, généralement, subordonné à l'observation de certaines procédures et formalités substantielles.<sup>44</sup>

En attribuant au préfet une compétence facultative consistant à adopter une décision spécifique par laquelle est appliqué, de manière anticipée, un projet de PPRNP, l'article L.562-2 du code de l'environnement soumet, en même temps, l'exercice d'un tel pouvoir de décision à plusieurs contraintes. Il se déduit, en effet, de la disposition selon laquelle : « lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L.562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique », que trois conditions au moins doivent être préalablement réunies. L'on retiendra le critère matériel (1), une situation d'urgence (2) et une procédure consultative préalable (3).

### **1. Le critère matériel de l'application anticipée**

A la différence des plans d'exposition au bruit, dont l'application anticipée prévue par l'article L.147-7 du code de l'urbanisme peut être décidée dès qu'est prise la décision d'élaborer ou de réviser le document d'urbanisme, mais à l'instar de l'ancienne application anticipée des plans d'occupation des sols, l'application immédiate d'un PPRNP est subordonnée à l'existence d'un projet effectivement élaboré.

Cette considération se déduit de la condition, implicitement, mentionnée par l'article L.562-2 du code de l'environnement qui suppose un certain degré d'avancement de la procédure d'élaboration susceptible de matérialiser le contenu du projet. En application de l'article L.562-1-II auquel renvoie l'article L.562-2, le projet de PPRNP doit, pour pouvoir recevoir une application immédiate, être parvenu à un stade où ont été délimitées les zones exposées aux risques identifiés, les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux. Le projet doit avoir déjà, en outre, prescrit les conditions dans lesquelles doivent être réalisés, utilisés ou exploités des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés.

### **2. L'obligation de motivation de l'application anticipée par référence à une situation d'urgence**

L'application anticipée d'un projet de PPRNP en cours d'élaboration, même très avancé dans sa confection, est subordonnée à la préexistence d'une « situation d'urgence », en application de l'article L.562-2 du code de l'environnement. Etant donné l'objet même des PPRNP, toute circonstance susceptible d'exposer des personnes et des biens à des risques naturels identifiés dans le projet de plan de prévention (poursuite de l'urbanisation dans des zones à aléas forts, multiplication de demandes d'autorisations d'urbanisme visant des terrains classés

---

<sup>44</sup> Voir les anciens articles L.123-4 et R.123-35 du code de l'urbanisme relatifs aux anciens plans d'occupation des sols ; CE, 26 juin 1987, Association S.O.S. Paris, AJDA 1988, p.71, note J.-B. Auby ; CE, 11 mars 1992, Association pour la protection de la nature et de l'environnement à Levis-Saint-Nom, Droit administratif 1992, n°274

dans le projet comme étant exposés à des risques)<sup>45</sup> peut fonder une décision portant légalement application immédiate du projet de PPRNP considéré. L'obligation de motivation obligatoire faite au préfet en résulte avec évidence.

Dans sa décision n°2014-411 QPC du 9 septembre 2014, Commune de Tarascon, le Conseil constitutionnel a fondé, de manière explicite et pour partie, la solution adoptée sur la motivation de l'application anticipée, en considérant que « la décision de rendre opposables par anticipation certaines dispositions du projet de plan a pour objet d'assurer la sécurité des personnes et des biens à l'égard des risques naturels prévisibles ; qu'elle ne peut être adoptée que si « l'urgence le justifie ». Il peut être rappelé que le juge administratif, en cas de contentieux, est compétent pour vérifier l'existence de l'urgence invoquée par l'autorité administrative.

### **3. La mise en œuvre d'une procédure consultative préalable**

En application de l'article L.562-2 du code de l'environnement, toute application anticipée d'un projet de PPRNP suppose, pour être régulière, la mise en œuvre d'une procédure consultative préalable. Le préfet est tenu de consulter les maires des communes concernées par l'application anticipée envisagée du PPRNP. Bien qu'il s'agisse d'une formalité prescrite par le législateur, la commune de Tarascon, à l'origine de la QPC dont était saisi le juge constitutionnel, avait cru voir dans cette « simple » consultation des maires des communes intéressées une cause de non-conformité de l'article L.562-2 du code de l'environnement aux dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement qui exigent la participation du public<sup>46</sup> à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. En procédant à une combinaison de l'objet, de la finalité et des effets de l'arrêté préfectoral portant application anticipée, le juge constitutionnel a considéré qu'une telle décision « ne constitue pas une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ». La consultation des maires prescrite par le code de l'environnement est réputée suffire, du point de vue de la procédure administrative, dès lors que l'arrêté préfectoral considéré se présente comme un « acte administratif ordinaire », car dissociable de la catégorie de ceux susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Il n'est pas insignifiant de souligner, à l'appui du raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel, que la décision portant application anticipée d'un PPRNP ne relève pas de la procédure d'élaboration proprement dite du plan. La procédure d'élaboration est censée se poursuivre, en dépit de l'application immédiate de certaines dispositions du projet qui pourraient, du reste, ne pas être reprises dans la version finale. Cette hypothèse donne toute sa

---

<sup>45</sup> Voir TA Versailles, 10 avril 2003, Commune de Vernouillet c/ préfet des Yvelines, n°0301534 ; CAA Bordeaux, 28 mai 2003, SCI du Fier Les portes la grande jetée, RJE n°2/2005, p.243, note G. Monédiaire ; CAA Versailles, 3 novembre 2005, Association syndicale autorisée des propriétaires de l'Île de Vaux-sur-Seine, n°04VE03238, Environnement, janvier 2006, p.36, note P. Trouilly ; CE, 24 juillet, Commune d'Andrésy-en-Yvelines et autres, n°283297, BJD n°5/2006, p.336, conclusions M.-H. Mitjaville, observations J.-C. Bonichot.

<sup>46</sup> Voir L. Fermaud, Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012, RFDA 2013, p.603 ; R. Fraisse, La participation du public en matière de droit de l'environnement, RJEP n°708, mai 2013, étude 8 ; Raymond Leost, Les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, Droit de l'environnement n°211, avril 2013, p.132 ; Décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et participation du public. Nouvelles précisions des juges et du législateur, Droit de l'environnement n°215, septembre 2013, p.308.

signification au dernier alinéa de l'article L.562-2 du code de l'environnement selon lequel : « ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ». Il s'agit d'une décision autonome vis-à-vis des actes se rapportant directement à la procédure d'élaboration.

## **B. LES CONSEQUENCES JURIDIQUES DE LA DECISION PORTANT APPLICATION ANTICIPEE D'UN PPRNP**

Le législateur attribue à l'Etat la compétence pour élaborer et mettre en application des PPRNP (article L.562-1 du code de l'environnement), tout en chargeant le préfet de l'exercice du pouvoir de décision en la matière. Cette compétence exclusive, dont l'exercice n'entraîne aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales,<sup>47</sup> consiste, de la part du préfet, à confectionner et à approuver le projet de plan (article L.562-3 du code de l'environnement) ainsi qu'à saisir, le cas échéant, l'opportunité de rendre applicables, de manière anticipée, certaines dispositions du projet (article L.562-2 du même code).

Dans la mesure où une « situation d'urgence », dont le Conseil constitutionnel a admis le caractère suffisant pour fonder la constitutionnalité de l'article L.562-2 du code de l'environnement qui autorise le préfet à appliquer par anticipation un projet de PPRNP, est identifiée et caractérisée par l'autorité administrative, la décision portant application anticipée, adoptée de manière discrétionnaire, provoque l'opposabilité directe du plan de prévention (1). A la différence de l'arrêté portant approbation définitive d'un PPRNP, celui qui rend applicable, de manière anticipée, un projet de plan de prévention présente la qualité d'une mesure de sauvegarde (2).

### **1. L'opposabilité immédiate du projet de PPRNP**

Rendu applicable par anticipation, un PPRNP devient immédiatement opposable dans ses dispositions visées à l'article L.562-2 du code de l'environnement. Peuvent seules, en effet, être rendues applicables par anticipation les dispositions ayant pour objet de délimiter les zones directement exposées aux risques et les zones qui, sans être directement exposées aux risques, sont susceptibles d'accueillir des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pouvant aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux.

L'arrêté préfectoral qui prescrit la mise en application anticipée du projet emporte, selon les cas, interdiction ou restriction des modes d'utilisation des sols dans les zones exposées aux risques. Ces contraintes s'imposent directement, au même titre que celles contenues dans les PPRNP définitifs, aux personnes publiques (c'est le cas des communes ayant élaboré un document d'urbanisme propre, à l'instar de la commune de Tarascon à l'origine de la QPC) ainsi qu'aux personnes privées, tout en pouvant fonder des décisions de refus d'autorisations d'urbanisme.<sup>48</sup>

### **2. Le caractère provisoire et conservatoire de la décision administrative rendant opposable par anticipation un projet de PPRNP**

L'hypothèse d'une application anticipée est inséparable, ici, de la nécessaire découverte d'une « situation d'urgence » dans le contexte de l'élaboration d'un projet de plan de prévention.

<sup>47</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2014-411 QPC du 9 septembre 2014, considérant n°10.

<sup>48</sup> CE, 4 mai 2011, n°321357, Commune de Fondettes, JCP A, 2011, 2237.

L'exposition à des risques avérés de certaines parties urbanisables, par l'effet d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, du territoire d'une commune conduit l'autorité administrative en charge de l'élaboration du plan de prévention considéré à agir, avant l'approbation de ce dernier, de manière à éviter l'accueil dans les périmètres à risque d'ouvrages, de constructions, d'aménagements ou d'activités.

Dans la mesure où un PPRNP en cours d'élaboration prévoit, précisément, de classer en zones inconstructibles, pour cause de risques, certaines parcelles identifiées, le recours à l'opposabilité immédiate du projet de plan est de nature à garantir la sécurité des personnes et des biens, grâce à la compétence liée dans laquelle se trouvent automatiquement placées les autorités communales ou intercommunales concernées vis-à-vis des demandes d'autorisations d'urbanismes sur lesquelles elles auront à statuer. Si une parcelle classée en zone urbaine d'un plan local d'urbanisme peut devenir inconstructible par l'effet de l'approbation d'un PPRNP,<sup>49</sup> la publication de l'arrêté par lequel le préfet met en application anticipée un projet de plan de prévention peut être réputé produire le même effet d'in-constructibilité. Dans sa décision QPC du 9 septembre 2014, le Conseil constitutionnel n'a pas manqué, pour rejeter le moyen tendant à présenter l'application anticipée d'un projet de PPRNP comme attentatoire à la libre administration des collectivités territoriales, de préciser que dès lors que les communes visées par une décision rendant opposables certaines dispositions d'un projet de plan de prévention sont « seulement soumises à l'obligation de respecter les dispositions rendues opposables », elles « ne sont pas dessaisies de leurs compétences en matière d'urbanisme ». Autrement dit, appliqués de manière anticipée ou non, les PPRNP doivent être respectés par les communes dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.

Adopté parallèlement à l'élaboration d'un projet de PPRNP, l'arrêté préfectoral fondé sur l'article L.562-2 du code de l'environnement produit des effets nécessairement limités dans le temps. Ainsi que l'a rappelé le juge constitutionnel dans la décision QPC du 9 septembre 2014, « la décision de rendre opposables par anticipation certaines dispositions du projet de plan... a pour seul effet d'interdire ou de restreindre, à titre provisoire et conservatoire » des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations ».

Il s'agit d'une mesure de sauvegarde de la sécurité des personnes et des biens, et donc de l'intérêt général, dont le sort est organisé par le dernier alinéa de l'article L.562-2 du code de l'environnement en application duquel : « Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ». Le Conseil constitutionnel a repris à son compte la lettre et l'esprit de ce texte, afin de conforter la conformité de la procédure d'application anticipée à la Constitution, tout en mettant l'accent sur le particularisme procédural en cause. Il a considéré, en effet, que : « l'opposabilité des dispositions du projet de PPRNP répond à un objectif de sécurité publique ; que ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé et sont donc provisoires ; qu'elles ont uniquement pour effet d'interdire ou de restreindre, dans l'attente de la publication du plan, des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations... ».

Les PPRNP se distinguent de la plupart des instruments de planification spatiale, dont l'application est susceptible de présenter des incidences sur l'environnement, par leur exclusion de toute forme d'évaluation environnementale obligatoire et le bénéfice d'une mise en application anticipée de leurs dispositions en cours d'élaboration. L'autonomie qui en

---

<sup>49</sup> Voir Réponse ministérielle n°119730 : JOAN Q, 17 avril 2012, p.3045 ; Construction-Urbanisme n°6, juin 2012, alerte 50, veille D. Gillig.

résulte du point de vue des procédures est loin d'être négligeable, y compris sous l'angle contentieux.