

PROJET 23/04/2013

CGDD/DGPR

le 23 avril 2013

Evaluation environnementale des plans de prévention des risques naturels examen au cas par cas document explicatif de la grille de questionnements

I-La réglementation relative à l'examen au cas par cas en vue de la réalisation d'une évaluation environnementale des PPRN

1-les textes de référence

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil européen du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la procédure de demande d'examen au cas par cas pour les plans et programmes a été introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

2-un examen au cas par cas pour les plans de prévention des risques naturels

Son objectif est d'identifier en amont, parmi les plans et programmes visés par l'article R.122-17-II du code de l'environnement, ceux qui sont susceptibles d'avoir des impacts notables sur l'environnement et donc de faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Il résulte du 2° de l'article R.122-17-II du code de l'environnement que les plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par l'article L.562-1 du même code relèvent de l'examen au cas par cas. Par ailleurs, les révisions et les modifications des plans de prévention des risques naturels, telles que définies par l'article L.562-4-1 et les articles R.562-10-1 et R.562-10-2 du code de l'environnement, sont également visées par l'obligation d'un examen au cas par cas.

L'examen du cas par cas se fait en amont de la prescription des plans de prévention des risques naturels, puisque l'arrêté de prescription du PPRN doit indiquer si une évaluation environnementale de celui-ci sera réalisée ou non (article R.562-2 du code de l'environnement).

3-la question de l'examen au cas par cas de la révision et de la modification des PPRN

a-la révision des PPRN

Il résulte de l'article R.122-17-IV 2ème alinéa du code de l'environnement que lorsqu'elle est prévue par la législation ou la réglementation applicable, la révision d'un plan, schéma, programme ou document de planification mentionné au II fait l'objet d'une nouvelle évaluation après un examen au cas par cas.

La révision d'un PPRN fait donc l'objet d'un examen au cas par cas comme un projet de PPRN à prescrire.

b-la modification des PPRN

PROJET 23/04/2013

Il résulte de l'article R.122-17-V du code de l'environnement que sauf disposition particulière, les autres modifications d'un plan, schéma, programme ou document de planification mentionné au I ou au II ne font l'objet d'une évaluation environnementale qu'après un examen au cas par cas qui détermine, le cas échéant, si l'évaluation environnementale initiale doit être actualisée ou si une nouvelle évaluation environnementale est requise.

Il n'est donc pas possible d'exclure a priori la procédure de modification du PPRN du champ de l'examen au cas par cas.

Cependant, selon l'article L.562-4-1-II du code de l'environnement, la procédure de modification du PPRN est utilisée à condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan. L'article R.562-10-1 du code de l'environnement précise que la procédure de modification peut notamment être utilisée pour

- rectifier une erreur matérielle,
- modifier un élément mineur du règlement ou de la note de présentation,
- modifier les documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L.562-1, pour prendre en compte un changement dans les circonstances de fait.

Compte tenu de ces conditions, il est donc peu probable qu'une modification d'un PPRN soit soumise à une évaluation environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas, sauf circonstances particulières.

En tout état de cause, cette décision est soumise à l'appréciation de l'autorité environnementale.

4-la procédure applicable à l'examen au cas par cas

L'article R.122-18 du code de l'environnement définit la procédure applicable à l'examen du cas par cas.

La personne publique responsable doit transmettre à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, à un stade précoce dans l'élaboration du plan, et dès que ces informations sont disponibles, les informations suivantes :

- une description des caractéristiques principales du plan, en particulier la mesure dans laquelle il définit un cadre pour d'autres projets ou activités ;
- une description des caractéristiques principales, de la valeur et de la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée par la mise en œuvre du plan ;
- une description des principales incidences sur l'environnement et la santé humaine de la mise en œuvre du plan.

A cet effet, la personne publique responsable transmet les réponses aux questions détaillées ci-après.

Il résulte de l'article R.122-17-II du code de l'environnement que pour les plans de prévention des risques naturels, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement est le préfet de département.

PROJET 23/04/2013

Cette autorité se prononce au regard des informations fournies par la personne publique responsable et des critères de l'annexe II de la directive n°2001/42/CE. Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de ces informations pour informer, par décision motivée, la personne publique responsable de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale.

5-la mise en œuvre de la procédure applicable à l'examen au cas par cas pour les PPRN

La personne publique responsable est le préfet de département avec l'appui de la DDT/M. L'autorité environnementale, c'est-à-dire l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, est le préfet de département avec l'appui de la DREAL.

La DDT/M renseigne la grille de questionnement deux mois avant la date souhaitée pour la prescription du PPRN.

La DREAL (ou la préfecture de département) organise la mise en ligne de la grille de questionnement renseignée et des annexes cartographiques sur le site de l'autorité environnementale (s'il s'agit du site de la DREAL, il faut faire un lien vers le site du préfet de département).

La DREAL prépare le projet de décision de l'autorité environnementale suite à l'examen au cas par cas et le transmet au préfet de département en vue de sa signature par celui-ci. L'arrêté est publié sur le site internet de l'autorité environnementale (s'il s'agit du site de la DREAL, il faut faire un lien vers le site du préfet de département). La décision de l'autorité environnementale est notifiée à la personne publique responsable du plan, en l'occurrence du PPRN.

La DDT/M prépare le projet d'arrêté de prescription du PPRN, indique la conclusion de l'examen au cas par cas en vue d'une évaluation environnementale, annexe la décision de l'autorité environnementale relative à l'examen au cas par cas du PPRN au projet d'arrêté de prescription du PPRN signé par arrêté du préfet de département.

II-Les recommandations du groupe de travail CGDD/DGPR/DREAL

Afin de contribuer à assurer dans de bonnes conditions la mise en place de l'examen au cas par cas des PPRN en vue de la réalisation d'une évaluation environnementale, un groupe de travail CGDD/DGPR avec la participation de plusieurs DREAL (DREAL Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes) a été mis en place. Il s'est réuni à deux reprises : le 18 décembre 2012 et le 22 mars 2013.

Il a précisé les enjeux de l'examen au cas par cas des PPRN en vue d'une évaluation environnementale et il a élaboré une grille de questionnements qui définit les informations nécessaires à l'examen au cas par cas des PPRN en vue de la réalisation d'une évaluation environnementale.

1-les enjeux de l'examen au cas par cas des PPRN

a-les mesures susceptibles d'être prescrites par le PPRN approuvé

PROJET 23/04/2013

Au moment de la prescription du PPRN, il n'est pas possible avec certitude de déterminer si le PPRN prescrira ou non des mesures de prévention et de protection (travaux, mesures collectives...). Cependant, si des mesures sont prescrites, elles peuvent générer des impacts sur l'environnement qui justifieraient de soumettre un PPRN à une évaluation environnementale.

Lors de l'examen au cas par cas, trois cas doivent être distingués.

Il apparaît probable que le PPRN prescrira des mesures qui auront un impact potentiellement notable sur l'environnement. Ce peut être le cas d'un PPRN incendies de forêt qui nécessitera la réalisation de pistes de défense contre les incendies, de pistes d'accès et de réserves d'incendie à l'intérieur d'un site sensible vis-à-vis de l'environnement. Dans ce cas, il est possible de justifier la soumission du PPRN à évaluation environnementale par la susceptibilité d'impacts notables induits par les mesures qui seront probablement prescrites par le PPRN.

Il apparaît probable que le PPRN ne prescrira pas de mesures ou que les mesures éventuellement prescrites n'auront pas d'impact notable sur l'environnement. Dans ce cas, ce critère ne peut pas être utilisé pour justifier la décision de ne pas soumettre le PPRN à évaluation environnementale, car il n'est pas fiable. En effet, l'existence et le contenu des mesures prescrites sont fortement susceptibles d'évoluer au cours de la procédure d'élaboration du PPRN et il n'est pas approprié de se fonder sur une hypothétique intention de non prescription de ces mesures. L'utilisation de ce critère serait donc un facteur élevé de risque contentieux. C'est également la raison pour laquelle la question des mesures n'est pas posée explicitement dans la grille de questionnement, afin d'éviter de fragiliser la procédure en indiquant très en amont de la démarche d'élaboration du PPRN que des mesures de prévention et de protection sont peu probables. La décision de ne pas soumettre le PPRN à une évaluation environnementale doit reposer sur d'autres critères, comme la sensibilité de la zone concernée, le niveau de risque, l'absence d'impact induit sur l'urbanisation...

En cas de révision ou de modification d'un PPRN, quand on est sûr que le PPRN ne prescrira pas de travaux à mettre en œuvre, cette absence de mesures peut être un critère en vue de la décision de ne pas soumettre le PPRN à évaluation environnementale.

b-les enjeux environnementaux du territoire concerné

Il convient de prendre en compte les différents zonages environnementaux sur le territoire potentiellement impacté par le PPRN.

D'une manière générale, les PPRN peuvent avoir des conséquences positives pour l'environnement, outre leurs effets de maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées aux risques naturels.

En effet, ils peuvent induire d'autres impacts environnementaux :

- en limitant l'étalement urbain sur les zones soumises à un aléa, donc les conséquences environnementales associées (consommation de foncier, déplacements et nuisances...). Lorsqu'elles ne sont pas interdites (notamment dans les zones d'aléa fort), les constructions nouvelles ne sont possibles (sous réserve

PROJET 23/04/2013

du respect de prescriptions) que dans les zones déjà urbanisées.

- en préservant la vocation naturelle ou agricole des zones non urbanisées et soumises à un aléa inondation, avec des effets indirects bénéfiques sur les habitats naturels, les corridors écologiques, la biodiversité, les paysages, la gestion des écoulements et la qualité des eaux, la préservation des ressources naturelles et des zones humides...,
- en prévenant les effets dominos par rapport aux sources de pollution potentielles, avec des prescriptions de mesures relatives à la rehausse et l'arrimage de cuves de fuel domestique, à l'implantation d'activités polluantes et aux mesures préventives adéquates...

c-les conséquences du PPRN approuvé en matière d'aménagement du territoire

Le PPRN peut interdire les constructions dans certaines zones et imposer des prescriptions relatives aux futures constructions dans d'autres zones. En revanche, les ouvertures à l'urbanisation relèvent du document d'urbanisme quand il existe.

Le PPRN vaut servitude d'utilité publique et est annexé au document d'urbanisme de la commune concernée ; il s'impose sur le territoire de celle-ci. En cas de contradiction des dispositions issues des deux documents, les plus contraignantes s'appliquent.

En l'absence de PLU, les dispositions du PPRN sont applicables de plein droit.

Le PPRN peut donc générer des impacts indirects par report d'urbanisation sur d'autres zones sensibles du territoire. C'est pour évaluer ces impacts potentiels que la grille de questionnement comporte plusieurs items correspondant à l'occupation des sols, en lien avec les documents d'urbanisme et à la pression d'urbanisation sur le territoire.

L'outil adéquat pour gérer ces impacts potentiels indirects du PPRN est le document d'urbanisme. Le document d'urbanisme existant peut avoir bien pris en compte le risque et dans ce cas, le PPRN n'apportera que des précisions sans conséquence pour l'aménagement du territoire.

S'il existe un document d'urbanisme qui n'est pas compatible avec le PPRN, il est possible et il est souvent prévu de le réviser (même si ce n'est pas obligatoire), afin d'intégrer les dispositions du PPRN.

Les conséquences du PPRN sur l'aménagement du territoire pourraient donc être évaluées dans le cadre de l'évaluation de ce document d'urbanisme. En effet, les PLU et certaines cartes communales sont soumises à une évaluation environnementale soit de façon systématique, soit au cas par cas.

Dans ce cas, un des « considérant » de la décision suite à l'examen au cas par cas pourra faire référence au fait que les impacts indirects induits sur l'urbanisation seront pris en compte par le document d'urbanisme (ou sa révision) qui a fait (ou qui fait) l'objet d'une évaluation environnementale.

2-l'élaboration d'une grille de questionnements

Le groupe de travail a élaboré une grille de questionnements relative à l'examen au cas

PROJET 23/04/2013

par cas des PPRN en vue de la réalisation d'une évaluation environnementale.

Cette grille a été ajustée sur la base de tests effectués par plusieurs DREAL, en liaison avec les DDT sur des PPRN situés à des stades différents de leur procédure :

- projet de révision du PPRN inondation de la Savoureuse dans les départements du Doubs et du Territoire de Belfort en région Franche-Comté,
- projet de PPRN incendies de forêt de Narbonne dans le département de l'Aude en région Languedoc-Roussillon,
- PPRN approuvés dans des secteurs de montagne dans les départements de l'Ariège et des Hautes-Pyrénées en région Midi-Pyrénées,
- PPRN multirisques prescrit de l'île de Ré et PPRN feux de forêt du sud de la Charente-Maritime à prescrire dans le département de la Charente-Maritime en région Poitou-Charentes,
- PPRN inondation prescrits de Valence et de Saint-Marcel les Sauzet dans le département de la Drôme en région Rhône-Alpes,
- PPRN littoral de la commune de Saint-Paul (à prescrire) et PPRN inondation et mouvements de terrain de la commune de Sainte-Suzanne (déjà prescrit) à la Réunion.

Les principaux points de la grille de questionnements sont les suivants.

a- personne publique responsable du PPRN : préfet de département

b- caractéristiques du PPRN

Est-ce une élaboration ?

Est-ce une révision ou une modification d'un PPRN existant ? Dans ce cas, quels sont les zonages existants? Quelles sont la raison et la caractérisation de cette révision ou de cette modification?

c- caractéristiques de la zone susceptible d'être touchée et des incidences potentielles du PPRN

- informations disponibles sur le phénomène naturel et le niveau d'aléa
- autres enjeux environnementaux du périmètre concerné par le PPRN et du territoire susceptible d'être impacté

d- annexes cartographiques

joindre une carte de situation et un plan du périmètre du PPRN et le cas échéant toute autre carte utile (enjeux environnementaux, zonages du document d'urbanisme...)

3-points de vigilance

a- les relations entre les services

Il est nécessaire que le service risques de la DDT/M en charge de l'élaboration du projet de PPRN établisse une bonne relation avec les services de la DDT/M en charge des questions d'environnement ainsi qu'avec le pôle évaluation environnementale de la DREAL qui est chargé de préparer la décision suite à l'examen du cas par cas pour l'autorité environnementale, dans le cas présent le préfet de département.

PROJET 23/04/2013

b-les documents mis en ligne

Les informations fournies à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement doivent être communicables (il est donc difficile de mettre en ligne une carte d'aléas non concertée) et elles engagent la personne publique responsable du PPRN.

Joindre une carte de situation et un plan du périmètre du PPRN, et le cas échéant toute autre carte utile (enjeux environnementaux, zonages du document d'urbanisme...)

c-les décisions de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement

Il est indispensable de bien justifier et qualifier les éléments, notamment relatifs aux enjeux environnementaux, dans les décisions de l'autorité environnementale. Le retour d'expérience sur la motivation des décisions du cas par cas pour les projets peut être valorisé ici (voir sur le site intranet du CGDD, espace dédié au réseau évaluation environnementale, la note sur la mise en œuvre de l'examen au cas par cas en DREAL de décembre 2012).

Il est rappelé l'importance des formules de précaution comme celle qui indique que la décision est prise « au regard des connaissances disponibles à ce stade du projet de PPRN ».

Comme pour les projets, les engagements pris par la personne publique responsable peuvent être pris en compte pour la décision suite à l'examen au cas par cas. Ces engagements peuvent concerner, par exemple, des mesures permettant de réduire les impacts de travaux éventuellement prescrits par le PPRN (comme la saison de réalisation des travaux). Dans ce cas, ces mesures devront être intégrées dans le futur règlement du PPRN au titre de l'article L.562-1-II-3° du code de l'environnement relatif aux mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ou qui peuvent incomber aux particuliers. La décision de l'autorité environnementale engage le préfet de département quant au contenu du projet de PPRN qu'il approuvera.