

Etudes et travaux du



n° 1

**Prise en compte
du risque inondation
dans l'urbanisme**
Etat des lieux



Axe n°4 du PAPI d'intention de la Seine troyenne

Fiche action n°4-1

Etude et valorisation des bonnes pratiques de prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire

Sommaire



<i>Introduction</i>	<i>p.3</i>
<i>Préambule méthodologique</i>	<i>p.5</i>
1. <i>Tour d'horizon des différents documents de la planification locale</i>	<i>p.7</i>
2. <i>Référentiel technique et juridique des outils d'intégration du risque inondation dans les documents et procédures d'urbanisme</i>	<i>p.14</i>
3. <i>La prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme du territoire du PAPI</i>	<i>p.30</i>
<i>Conclusion</i>	<i>p.36</i>

Introduction

Contexte de l'étude

Dans le cadre des travaux d'élaboration du Programme d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI) d'intention de la Seine troyenne, porté par l'Etablissement Public Territorial de Bassin Seine Grands Lacs, le syndicat DEPART (syndicat d'Etude, de Programmation et d'Aménagement de la Région Troyenne) s'est engagé sur la fiche action n°4.1 relative à **l'étude et la valorisation des bonnes pratiques de prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire**, en tant que partenaire technique privilégié de la communauté d'agglomération du Grand Troyes, maître d'ouvrage de l'action.

Le contenu de cette fiche action s'inscrit en effet pleinement dans les missions du syndicat DEPART, au titre de sa compétence en matière d'études, d'avis et de conseils en aménagement, urbanisme et développement durable, ainsi que dans le cadre des réflexions préalables à la **prochaine révision du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)** de la région troyenne sur un périmètre élargi.

Le rôle du syndicat peut aussi être souligné pour favoriser la mise en œuvre des résultats de l'étude à terme, dans le cadre de l'assistance technique aux communes concernées comprises dans son périmètre, dépassant l'échelle du Grand Troyes, mais également dans le cadre d'une prise en compte renforcée de la thématique du risque inondation dans les orientations du futur SCoT dont la mise à l'étude est envisagée à l'horizon 2017.

Objet de l'étude

La **fiche action n°4.1** définit pour cette étude l'objectif suivant : « identifier les points de blocages à la bonne intégration du risque inondation dans les politiques d'aménagement, et sélectionner un panel de solutions et méthodes transposables sur le territoire pour faciliter la prise en compte du risque inondation. »

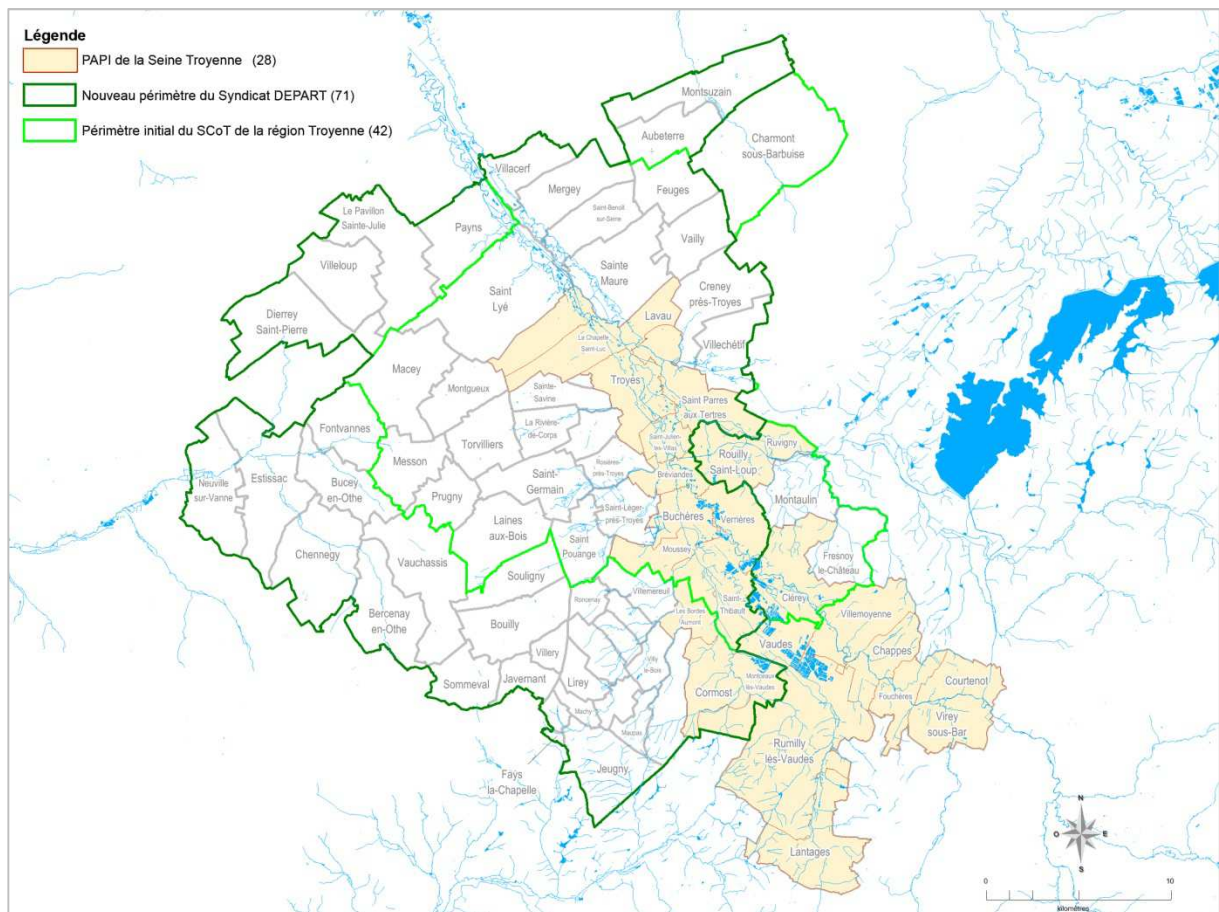
Le travail à conduire consiste donc à la fois à établir un diagnostic et une **analyse des outils existants** en matière de prise en compte du risque inondation dans les documents et projets d'urbanisme, à mettre en évidence **les freins et les leviers** potentiels à la bonne intégration du risque, et à proposer des **pistes concrètes et adaptées** pour améliorer la prise en compte du risque.

Mise en œuvre et suivi de l'action

A travers la réalisation de cette étude, le Grand Troyes affirme sa volonté de se saisir du domaine de l'urbanisme pour renforcer l'intégration du risque inondation dans les politiques d'aménagement et permettre aux élus du territoire de bénéficier des outils et référentiels développés.

En parallèle, le syndicat DEPART peut être considéré comme un acteur stratégique pour la mise en œuvre de cette action du PAPI, dans la perspective d'une déclinaison renforcée des orientations relatives au risque inondation dans le futur SCoT, afin de **rendre le territoire « moins vulnérable », ou « plus résilient », face au risque inondation.**

L'intérêt réside également dans la prise en compte de cette thématique à l'échelle du bassin de vie troyen. Ce sont en effet toutes les communes du périmètre du syndicat (71 communes représentant environ 160 000 habitants et 78 000 hectares) qui bénéficieront à terme des enseignements de l'étude réalisée et des services d'accompagnement mis en place par le syndicat.



Préambule méthodologique



Approche retenue

L'étude se compose de trois phases dont chacune fait l'objet d'un fascicule séparé. Ce numéro 1 est consacré à l'**état des lieux des outils et procédures d'intégration du risque inondation dans l'urbanisme**.

Dans le respect de la fiche-action, la première phase de travail vise à recenser les dispositifs permettant l'intégration du risque inondation dans l'aménagement du territoire et à analyser les obligations réglementaires et les préconisations réalisées dans le cadre des porteurs à connaissance.

Le choix méthodologique retenu est de constituer un **référentiel technique et juridique** des outils d'intégration des risques inondation (débordement, ruissellement, remontées de nappe...) dans les documents et procédures d'urbanisme. Il s'agit de mettre en évidence pour chaque outil (Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme et Plan Local d'Urbanisme intercommunal, carte communale, règlement national d'urbanisme...) : la référence à l'obligation réglementaire, ses modalités de traduction, les effets attendus et le niveau d'efficacité constaté. L'objectif est de mettre en lumière les freins et les leviers à la bonne intégration du risque, sur le plan technique et/ou politique.

Le travail s'appuie sur l'analyse juridique des textes, des guides pratiques et notes méthodologiques existants, d'expériences de différents SCoT et PLU ainsi que sur le recensement des outils déjà mobilisés dans les documents d'urbanisme locaux en vigueur sur le territoire du PAPI.

La question du risque inondation en urbanisme

L'approche traditionnelle du risque inondation en urbanisme est celle de l'**obligation réglementaire**, la présence du risque induisant généralement la nécessité d'une prise en compte formelle dans le document d'urbanisme à travers l'affichage du risque et des interdictions liées, afin de protéger les personnes et les biens.

Ainsi, le Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) a valeur de servitude d'utilité publique et est annexé au PLU. Le risque se pose ici en contrainte, il s'impose à la collectivité et constitue l'une des pièces officielles du document d'urbanisme.

Pourtant, la prise en compte du risque inondation emprunte d'autres voies dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme, tout aussi réglementaires mais beaucoup plus « **intégratrices** » : la connaissance du risque fait partie de l'analyse territoriale et de la réalisation du diagnostic, elle participe à l'élaboration du zonage et oriente le règlement écrit des zones concernées... Sous cet aspect, le risque inondation fait pleinement partie des différents enjeux qui président à la conception du PLU.

La prise en compte du risque inondation peut également se traduire par des orientations ou des prescriptions volontaristes et devenir l'une des composantes du projet urbain. Le document d'urbanisme peut ainsi être le vecteur de cette préoccupation et décliner un ensemble de dispositions en sa faveur. Le risque inondation prend une valeur différente, au service d'une **conception plus intégrée et plus durable de l'aménagement**.

Enfin, la traduction du risque sera différente selon l'échelle de prise en compte. Les documents de planification établis au niveau du bassin de vie détermineront davantage des orientations générales visant la prévention des risques alors qu'il conviendra de poser les conditions précises du développement et de l'aménagement à l'échelon du document d'urbanisme communal ou intercommunal.

1. *Tour d'horizon des différents documents de la planification locale¹*

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une **planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine**, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

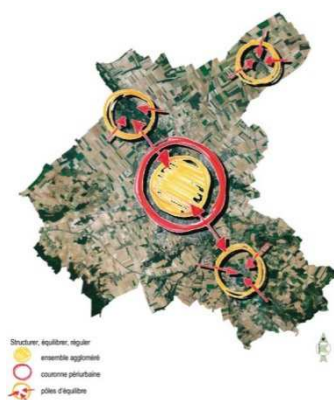
Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

Le SCoT est destiné à servir de **cadre de référence** pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... Il en assure la **cohérence**, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi), Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), Plans de Déplacements Urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCoT contient **3 documents** :

- un **rapport de présentation**, qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale ;
- le **Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)** ;
- le **Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO)**, qui est opposable aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (Zones d'Aménagement Différé, Zones d'Aménagement Concerté, lotissements de plus de 5000 m², réserves foncières de plus de 5 hectares...).

¹ Source : Portail de l'aménagement du territoire, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, www.territoires.gouv.fr



Extrait du SCoT de la région troyenne, volet territorial et urbain

Sur le territoire de la région troyenne, un Schéma de Cohérence Territoriale a été approuvé le 5 juillet 2011 à l'échelle de **42 communes**. Il permet de faire dialoguer des territoires urbains, périurbains et ruraux.

Le SCoT de la région troyenne est organisé selon **trois volets** dont les objectifs et les orientations visent de manière croisée à :

- « structurer, équilibrer et réguler » les développements, qu'ils soient résidentiels ou économiques,
- « préserver, valoriser et promouvoir » les ressources et les qualités environnementales,
- « identifier, répartir et développer » les équipements et infrastructures au service du territoire.

• Sur le territoire du PAPI

• Parmi les 28 communes comprises dans le périmètre du PAPI d'intention de la Seine troyenne :

- - 13 sont comprises dans le périmètre du SCoT de la région troyenne approuvé en 2011,
- - 3 ne font plus partie du périmètre du syndicat DEPART depuis 2014 en application de la loi ALUR², le SCoT de la région troyenne étant en conséquence abrogé sur ces communes (Clérey, Rouilly-St-Loup, Ruvigny),
- - 3 communes faisant partie de la communauté de communes Bouilly Mogne Aumont, qui a décidé de rejoindre le périmètre du syndicat DEPART en 2014, ne sont pas actuellement couvertes par un SCoT mais seront à terme comprises dans le futur SCoT de la région troyenne (Cormost, Les Bordes-Aumont et Montceaux-les-Vaudes),
- - 9 communes sont aujourd'hui situées hors périmètre de SCoT³.

• Conformément à ce que prévoit le code de l'urbanisme, le syndicat DEPART devra engager la **révision du SCoT de la région troyenne** pour adopter un schéma couvrant l'intégralité de son nouveau périmètre au plus tard 6 ans après l'approbation du document, soit avant le 5 juillet 2017.

² Ces 3 communes font partie de la communauté de communes Seine Barse, laquelle a décidé de rejoindre le périmètre du syndicat du Parc naturel régional de la Forêt d'Orient en 2014.

³ Dont la commune de Villemoyenne, précédemment couverte par le SCoT du Parc naturel régional de la Forêt d'Orient. Villemoyenne faisant partie de la communauté de communes du Barséquanais, laquelle n'a pas souhaité rejoindre le syndicat mixte du PNRFO en 2014, le SCoT du Parc a donc été abrogé sur son territoire en application du code de l'urbanisme.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU / PLUi)

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, **établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.**

Le PLU doit permettre l'émergence d'un **projet de territoire partagé** prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire. Il détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace) et répondant aux besoins de développement local.

Le Plan Local d'Urbanisme couvre l'intégralité du territoire communautaire, on parle alors de PLU intercommunal ou communautaire (PLUi), ou, le cas échéant, de la commune.

Il est à noter que les anciens Plans d'Occupation des Sols sont amenés à disparaître progressivement au profit des Plans Locaux d'Urbanisme, la loi ALUR du 24 mars 2014 ayant institué un délai de caducité des POS au 31 décembre 2015⁴.

Le PLU(i) comprend :

- un **rapport de présentation**, qui explique les choix effectués notamment en matière de consommation d'espace, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- un **Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)** qui expose le projet d'urbanisme et définit notamment les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- des **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;
- un **règlement**, qui délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N), et fixe les règles générales d'urbanisation ;
- des **annexes** (servitudes d'utilité publique, liste des lotissements, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, plan d'exposition au bruit des aérodromes, secteurs sauvegardés, ZAC, etc.).

Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

⁴ Si une procédure de révision a été engagée avant le 31 décembre 2015, le POS reste en vigueur jusqu'à l'approbation du PLU (ou du PLUi) et au plus tard 3 ans après la promulgation de la loi (soit jusqu'au 26 mars 2017). Les choix possibles pour les communes qui étaient encore en POS en 2015 étaient : soit d'engager une révision en PLU, soit de s'inscrire dans une démarche de PLUi, soit d'élaborer une carte communale, soit d'assumer un retour au règlement national d'urbanisme.

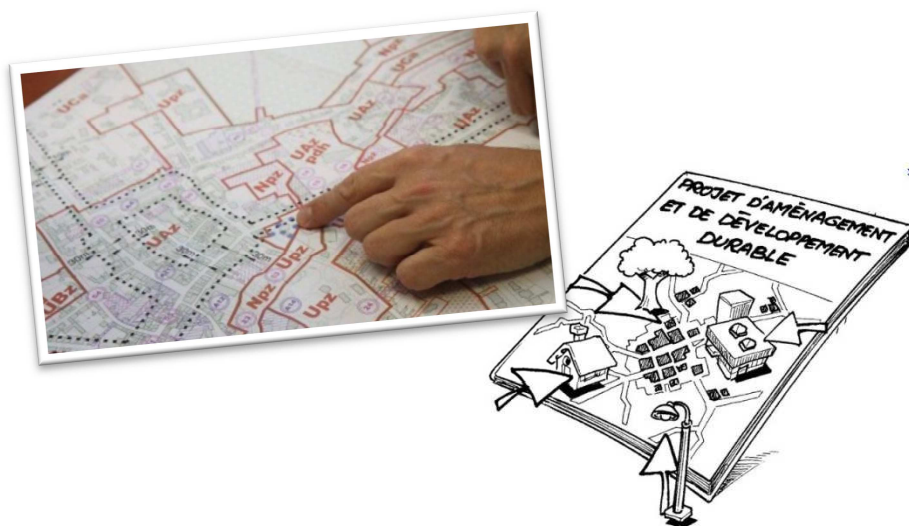
Dans le cadre de sa mission de suivi de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SCoT de la région troyenne, le syndicat DEPART participe aux études des Plans Locaux d'Urbanisme ou cartes communales engagées par les communes.

Transmission d'éléments pour l'élaboration du porter à connaissance de l'Etat, présentation du SCoT, participation aux réunions, rédaction d'avis sur les projets arrêtés... : **le syndicat accompagne les communes afin de permettre l'appropriation des enjeux du SCoT à l'échelle locale dans un esprit d'ouverture et de dialogue.**

• Sur le territoire du PAPI

• Parmi les 28 communes comprises dans le périmètre du PAPI d'intention de la Seine troyenne :

- - 17 communes disposent d'un PLU (Barberey-St-Sulpice, Bréviandes, Buchères, Chappes, Fouchères, Isle-Aumont, La Chapelle-St-Luc, Lavau, Mousse, Pont-Ste-Marie, St-Julien-les-Villas, St-Parres-aux-Tertres, St-Thibault, Troyes, Vaudes, Villemoyenne, Virey-sous-Bar),
- - 7 communes disposent d'un POS dont 5 ont prescrit une révision en PLU (Clérey, Rouilly-St-Loup, Rumilly-les-Vaudes, St-Parres-les-Vaudes, Verrières), et 1 l'élaboration d'une carte communale (Ruvigny), la loi ALUR ayant fixé au 31 décembre 2015 la caducité des POS existants⁵.



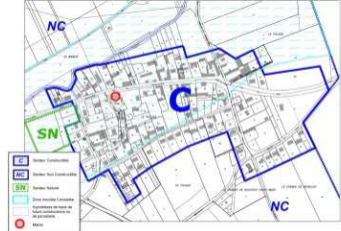
⁵ Seule la commune de Lantages, actuellement en POS, n'avait pas encore pris de décision en 2015 quant à la révision de son document d'urbanisme. En l'absence de prescription avant le 31 décembre 2015, la loi prévoit que le POS devient caduc au 1^{er} janvier 2016 et que le RNU s'applique.

La carte communale

La carte communale est un **document d'urbanisme simple qui délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés** : elle permet de fixer clairement les règles du jeu.

Elle peut élargir le périmètre constructible au-delà des « parties actuellement urbanisées » ou créer de nouveaux secteurs constructibles qui ne sont pas obligatoirement situés en continuité de l'urbanisation existante. Elle peut aussi réserver des secteurs destinés à l'implantation d'activités industrielles ou artisanales.

Contrairement au PLU, elle ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types de constructions autorisées, densités, règles de recul, aspect des constructions, stationnement, espaces verts...) et elle ne peut contenir des orientations d'aménagement. Ce sont les dispositions du **Règlement National d'Urbanisme** qui s'y appliquent.



Exemple type de carte communale

- **Sur le territoire du PAPI**
-
- *Parmi les 28 communes comprises dans le périmètre du PAPI d'intention de la Seine troyenne :*
-
-
- - *1 seule commune dispose d'une carte communale (Les Bordes-Aumont),*
-
-
- - *1 commune disposant jusqu'à présent d'un POS a prescrit l'élaboration d'une carte communale (Ruvigny).*
-
-

Le Règlement National d'Urbanisme (RNU)

Le Règlement National d'Urbanisme s'applique **dans les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU ou d'un document en tenant lieu**.

Dès lors que la définition des règles applicables en matière d'urbanisme n'est pas prévue par la commune, le code de l'urbanisme prévoit un ensemble de **prescriptions minimales** à respecter sur le territoire national.

Les communes où s'applique le RNU sont notamment soumises au **principe de constructibilité limitée** (article L.111-3 du code de l'urbanisme) qui restreint fortement les possibilités de construire en dehors des parties actuellement urbanisées à défaut de traduction du projet d'urbanisme de la commune dans un document de planification. De plus, en l'absence de document d'urbanisme, la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme reste à l'État.

Toutefois, le RNU comporte également des **prescriptions d'ordre public** qui s'appliquent y compris lorsque la commune ou son regroupement compétent est doté d'un PLU ou d'un document en tenant lieu. Ainsi, tout projet peut être refusé, sauf observation de prescriptions spéciales, s'il :

- porte atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations (R.111-2 du code de l'urbanisme) ;
- compromet la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques (R.111-4 du code de l'urbanisme) ;
- est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement (R.111-26 du code de l'urbanisme) ;
- porte atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales (R.111-27 du code de l'urbanisme).

Il peut être souligné que même en présence d'un SCoT, les communes ne sont pas dans l'obligation de se doter d'un document d'urbanisme. Les règles du RNU peuvent suffire dans certains territoires où les enjeux de développement sont faibles.

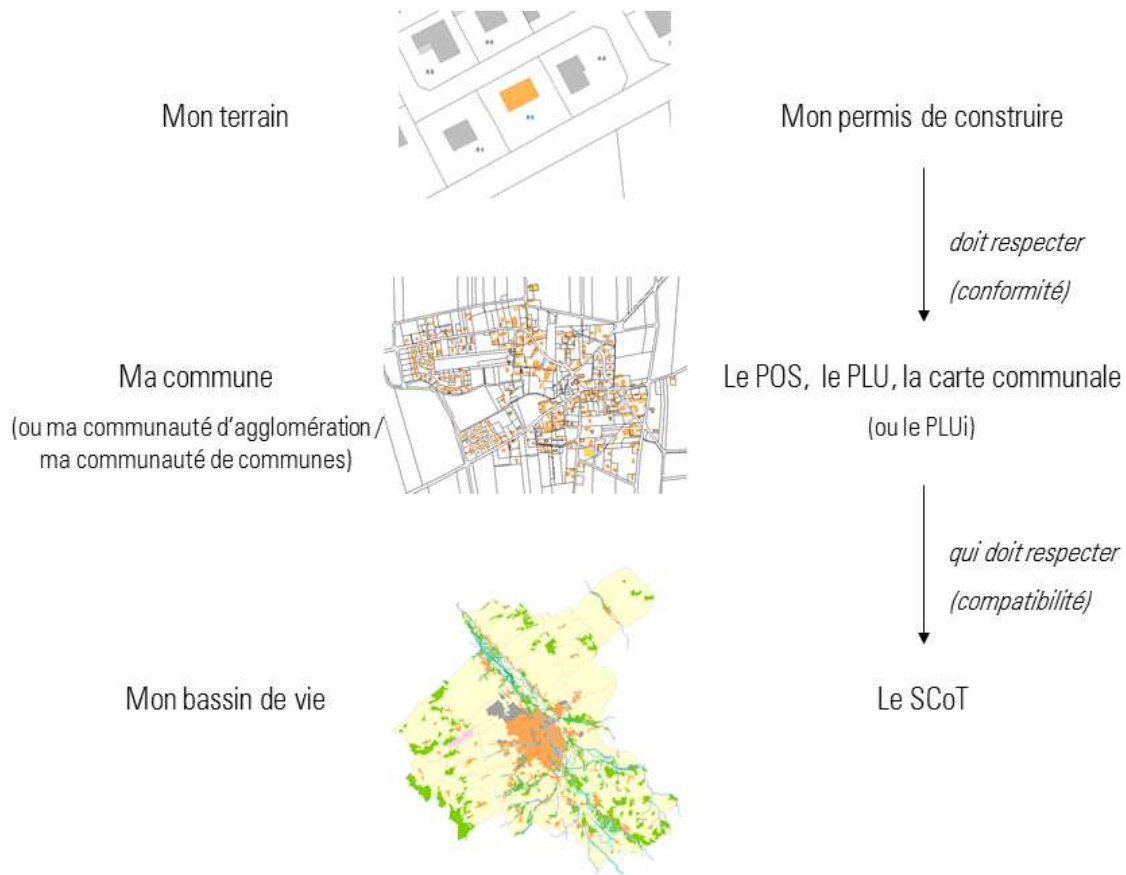
• *Sur le territoire du PAPI*

• *Parmi les 28 communes comprises dans le périmètre du PAPI d'intention de la Seine troyenne :*

- *3 communes ne disposent d'aucun document d'urbanisme et sont soumises au RNU (Cormost, Courtenot, Montceaux-les-Vaudes).*

Petit schéma pour mieux comprendre l'articulation des documents d'urbanisme

Lorsqu'un SCoT est approuvé, il sert de guide aux communes et intercommunalités pour la réalisation de leurs propres documents d'urbanisme : PLU, PLUi ou cartes communales. C'est avec ces documents que les autorisations d'occuper le sol, comme les permis de construire, doivent être conformes.



2. *Référentiel technique et juridique des outils d'intégration du risque inondation dans les documents et procédures d'urbanisme*⁶

Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et risque inondation

Obligations réglementaires vis-à-vis du risque

Article L.101-2 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...]

- 5° la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Principes généraux et hiérarchie des normes

- Article L.131-1 du code de l'urbanisme

« Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : [...]

8° Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ; [...]

10° Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation [...]

Article L.141-1 du code de l'urbanisme

« Le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L.101-1 à L.101-3. [...]

Article L.141-3 du code de l'urbanisme

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard [...] des besoins répertoriés en matière [...] d'environnement [...]. »

Contenu du SCoT

- Article R.141-2 du code de l'urbanisme

« Le rapport de présentation expose le diagnostic prévu à l'article L. 141-3 [...]. Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation :

1° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;

⁶ La présente analyse tient compte de la recodification du code de l'urbanisme issue du décret du 28 décembre 2015.

- 2° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement [...];
- 3° Explique les raisons qui justifient le choix opéré [...];
- 4° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement;
- 5° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue par l'article L.143-28. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement [...]; »

Article L141-4 du code de l'urbanisme

« Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques [...] de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. [...] »

Article L141-5 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine :

- 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
- 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de [...] prévention des risques ; [...] »

Article L141-10 du code de l'urbanisme

« Le document d'orientation et d'objectifs détermine :

- 1° Les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. [...] »

Modalités de traduction

Le code de l'urbanisme impose aux différents documents de la planification locale un **objectif général de prévention des risques naturels prévisibles**, parmi lesquels figure le risque inondation. Tout document d'urbanisme, SCoT, PLU ou carte communale, doit déterminer des conditions, inscrire des mesures, pour prévenir les risques lorsqu'ils existent.

Dans la hiérarchie des normes, le SCoT doit respecter un rapport de compatibilité avec un certain nombre de documents supérieurs, tels que le **Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)** élaboré à l'échelle du bassin hydrographique, et le **Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI)** élaboré dans le cadre de la transposition de la directive inondation.

Le SCoT doit être compatible ou rendu compatible avec le PGRI dans les 3 ans qui suivent son approbation (article L.131-3 du code de l'urbanisme).

Contenu du SCoT

En terme de contenu, et au-delà des questions de compatibilité avec les documents de rang supérieur, la prise en compte du risque inondation peut se faire à plusieurs niveaux dans le SCoT.

Partie diagnostic du rapport de présentation

- Dès la réalisation du diagnostic de territoire, le code de l'urbanisme prévoit une prise en compte renforcée de l'environnement et donc de la thématique du risque.
- Le SCoT doit réaliser un **diagnostic** et un **état initial de l'environnement** qui sont l'occasion de recenser l'ensemble des informations relatives au risque inondation, que ce soit à partir du porter à connaissance de l'Etat ou de toute autre source (études spécifiques, archives et connaissance locale...)⁷.

L'élaboration du SCoT est l'occasion de se créer une culture commune sur le risque inondation.

L'analyse doit permettre d'identifier les potentialités et les vulnérabilités du territoire et de mettre en lumière les enjeux sociaux, économiques et environnementaux sur lesquels s'appuieront les choix des élus pour élaborer le projet de territoire.

C'est souvent l'occasion pour les différents acteurs d'un bassin de vie de partager une vision collective du risque inondation et d'en mesurer les conséquences pour le territoire.

Projet d'Aménagement et de Développement Durables

- Le code de l'urbanisme ne mentionne pas expressément la prévention des risques dans les objectifs devant être inscrits au Projet d'Aménagement et de Développement Durables du SCoT. Toutefois, la présence du risque sur le territoire induit nécessairement des options de développement tenant compte de l'aléa. L'intégration de la problématique du risque inondation dans le projet de territoire répond au croisement des enjeux de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles et de lutte contre l'étalement urbain décrits par l'article L.141-4.

Le PADD est le moment de l'appropriation des enjeux sur le risque inondation pour en faire un élément déterminant du projet de territoire, au croisement des différentes thématiques du SCoT.

Document d'Orientation et d'Objectifs

- Dans le Document d'Orientation et d'Objectifs du SCoT, document opposable aux PLU / PLUi et cartes communales, le principe de prévention des risques fait partie des domaines à traiter listés par le code de l'urbanisme. Le DOO, à travers son rôle de **planificateur des grands équilibres spatiaux**, doit conduire à l'écriture d'orientations, de mesures, de principes visant la prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire.

⁷ La prise en compte du risque d'inondation dans les Schémas de Cohérence Territoriale, Les guides du CEPRI, août 2013.

Une possibilité offerte au DOO est en outre de **déterminer les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger**, dont il peut définir la localisation (positionnement schématique) ou la délimitation (situation précise). La protection de zones à risque important peut donc trouver une traduction directe dès le niveau du SCoT, qui sera ensuite à retranscrire à l'échelle des PLU / PLUi et cartes communales.

Dans le rapport de présentation du SCoT, il convient d'exposer les motifs ayant conduit à établir le schéma. Ainsi, la justification des choix du projet et des orientations de développement du territoire peuvent prendre appui sur les enjeux liés à la prévention du risque inondation tels que mis en évidence par le diagnostic.

Enfin, le SCoT étant soumis à **évaluation environnementale**, le rapport de présentation doit comporter une analyse des incidences de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement, présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser les impacts et définir des indicateurs de suivi du SCoT notamment au regard de l'environnement.

Les éléments d'analyse d'un territoire identifié Territoire à Risque d'Inondation (TRI) figurant dans la Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation (SLGRI) pourront désormais être exploités pour alimenter le diagnostic et l'évaluation environnementale.

Effets attendus

Les effets attendus du SCoT en tant que document de la planification stratégique à l'échelle d'un bassin de vie sont d'abord ceux de la constitution d'un diagnostic du risque inondation permettant de **sensibiliser** les élus et les partenaires et de s'approprier le SCoT comme un outil de prise en compte des enjeux liés au risque.

Dans cette optique, faire de la prise en compte du risque inondation l'une des composantes du projet de territoire doit permettre de décliner, dans le DOO, un ensemble de mesures visant la prévention des risques et un aménagement du territoire plus résilient.

Toutefois, le code de l'urbanisme n'impose pas de contenu a minima. Les auteurs des SCoT sont libres de s'en tenir à un rapport de compatibilité avec les documents de norme supérieure, ou d'aller plus loin et de définir des orientations complémentaires.

Niveau d'efficacité constatée

Les exemples de SCoT ayant traité de la thématique du risque inondation ont été étudiés par le CEPRI⁸ dans le cadre d'un travail réalisé sur 18 SCoT en partenariat avec la Fédération nationale des SCoT.

Les résultats de l'étude font apparaître une **grande diversité de mesures** d'un SCoT à l'autre. Les plus fréquentes sont la maîtrise de l'urbanisation et la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes.

Partie justifications du rapport de présentation

⁸ Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation.

Certains SCoT définissent des **orientations novatrices** comme celles visant à faire du risque un atout au service d'un aménagement plus respectueux du territoire et de sa géographie (développement d'une culture du risque ou du fleuve, conception de modèles d'urbanisation plus denses laissant la place aux zones inondables, gestion des problématiques de ruissellement en amont, etc...). Le SCoT participe ici à la **réduction de la vulnérabilité** du territoire.

Le SCoT peut aussi être l'outil du dialogue entre les élus, les acteurs de l'eau, l'Etat et les autres partenaires. Il est souvent vu comme l'espace de discussion permettant de croiser les approches et de trouver des compromis.

Le SCoT peut ainsi être à l'origine d'initiatives sur le développement d'études afin d'améliorer la connaissance sur le risque, ou encore de mesures d'information, de sensibilisation ou d'animation visant à **développer la résilience** du territoire et à faciliter le retour à la normale en cas d'inondation. Sur ces aspects, le SCoT est porteur d'engagements et d'actions qui dépassent le cadre classique du rapport de compatibilité avec les documents de rang inférieur.

- **Le SCoT**

- - *Un levier pour se créer un discours commun autour du risque inondation et des questions d'aménagement du territoire,*
- - *Une échelle de réflexion pertinente pour la compréhension des enjeux liés au risque inondation,*
- - *Une souplesse d'écriture autorisant un contenu ambitieux, à la condition que le risque soit appréhendé comme un axe fort du projet de territoire.*

Plan local d'Urbanisme (PLU / PLUi) et risque inondation

Obligations réglementaires vis-à-vis du risque

Article L.101-2 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] »

5° la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Principes généraux et hiérarchie des normes

Article L.131-4 du code de l'urbanisme

« Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec :

1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; [...] »

Article L.131-7 du code de l'urbanisme

« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. [...] »

Article L.151-4 du code de l'urbanisme

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière [...] d'environnement [...]. »

Contenu du PLU / PLUi

Article R.151-1 du code de l'urbanisme

« Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation : [...] »

3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci. »

Article L.151-5 du code de l'urbanisme

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; [...] »

Article R.151-8 du code de l'urbanisme

« Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R. 151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables.

Elles portent au moins sur : [...] »

3° La qualité environnementale et la prévention des risques ; [...] »

Contenu du PLU / PLUi

Article R.151-24 du code de l'urbanisme

« Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : [...]

5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. »

Article R.151-31 du code de l'urbanisme

Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : [...]

2° Les secteurs où [...] l'existence de risques naturels [...] justifie que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols. »

Article R.151-34 du code de l'urbanisme

« Dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu :

1° Les secteurs où [...] l'existence de risques naturels [...] justifie que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ; [...]

Article R.151-42 du code de l'urbanisme

« Afin d'assurer l'insertion et la qualité environnementale des constructions, le règlement peut : [...]

4° Prévoir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions pour prendre en compte les risques d'inondation et de submersion. »

Article R.151-43 du code de l'urbanisme

« Afin de contribuer à la qualité du cadre de vie, assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux, le règlement peut : [...]

2° Imposer des obligations en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations, d'aires de jeux et de loisir ;

7° Imposer les installations nécessaires à la gestion des eaux pluviales et du ruissellement ;

8° Imposer pour les clôtures des caractéristiques permettant de préserver ou remettre en état les continuités écologiques ou de faciliter l'écoulement des eaux. »

Article R.151-49 du code de l'urbanisme

« Afin de satisfaire aux objectifs, mentionnés à l'article L. 101-2, [...] de prévention des risques naturels prévisibles, notamment pluviaux, le règlement peut fixer : [...]

2° Les conditions pour limiter l'imperméabilisation des sols, pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement, et prévoir le cas échéant des installations de collecte, de stockage voire de traitement des eaux pluviales et de ruissellement dans les zones délimitées en application du 3° et 4° de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales ; [...]

Article R.151-53 du code de l'urbanisme

« Figurent également en annexe au plan local d'urbanisme, s'il y a lieu, les éléments suivants : [...]

9° Les dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles rendues opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement ; [...]

Modalités de traduction

Le PLU(i) doit respecter le principe commun de prévention des risques posé par l'article L.101-2 du code de l'urbanisme (article L.151-1 du code de l'urbanisme).

En l'absence de SCoT, le PLU(i) doit être compatible avec le **SDAGE** ainsi qu'avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par le **PGRI**. Lorsqu'un SCoT existe, la compatibilité du PLU(i) vis-à-vis du SCoT « assure » indirectement la compatibilité avec SDAGE et PGRI.

En tant que servitude d'utilité publique, le **PPRI** doit être annexé au PLU(i) (simple procédure de mise à jour) dans les 3 mois qui suivent son approbation. En cas de divergence entre les deux documents, c'est la réglementation la plus contraignante qui s'applique.

S'il n'y a pas d'obligation à mettre en révision un PLU(i) pour intégrer les dispositions du PPRI, la doctrine de l'Etat est de veiller, à l'occasion des procédures de modification ou de révision du PLU(i), à la prise en compte des risques dans la délimitation des zones constructibles et à ce que la recherche d'espaces de développement en dehors des zones à risques soit privilégiée⁹, afin de **mettre en cohérence** le document d'urbanisme avec le PPRI.¹⁰

Qu'un PPRI existe ou non, le code de l'urbanisme prévoit une prise en compte du risque inondation dans le PLU(i) à plusieurs niveaux.

Au-delà des principes généraux et de la hiérarchie des normes, le risque inondation fait partie des thèmes dont le PLU(i) doit tenir compte tout au long de son élaboration :

Dans le cadre du **diagnostic** et de l'analyse de l'**état initial de l'environnement** : le porter à connaissance de l'Etat informe la collectivité des servitudes d'utilité publique telle que l'existence d'un PPRI, mais aussi des atlas des zones inondables et de toute autre étude technique en matière de prévention des risques. Le contenu du rapport de présentation doit faire référence à ces informations ainsi qu'à tout autre élément de connaissance du risque dont dispose la collectivité. En la matière, la Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation pourra, si elle existe, apporter des analyses complémentaires.

- -
 -
 -
 -
 -
 -
- Partie diagnostic du rapport de présentation

Au sein du Projet d'Aménagement et de Développement Durables, la collectivité peut afficher sa volonté de prendre en compte le risque inondation et en faire l'un des objectifs de son projet.

Comme pour le SCoT, le code de l'urbanisme ne mentionne pas la prévention des risques comme l'une des thématiques entrant dans le contenu légal du PADD du PLU(i), mais elle peut tout à fait s'inscrire dans le cadre des orientations générales que le PADD se doit de définir.

- -
 -
 -
 -
 -
 -
- Projet d'Aménagement et de Développement Durables

⁹ Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010.

¹⁰ Boite à outils du PLU(i), fiche n°6, *Prendre en compte les risques*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, avril 2015.

Dans le règlement graphique, une classification en zone naturelle N des espaces concernés par le risque inondation, et notamment des champs d'expansion des crues, constitue une première logique. Le code de l'urbanisme mentionne d'ailleurs expressément la prévention du risque comme entrant dans le champ de la vocation de la zone N.

En outre, le PLU(i) **doit** identifier les **secteurs où la présence du risque inondation justifie d'interdire ou de soumettre à conditions les constructions et installations**. Il peut s'agir des zones délimitées dans le cadre d'un PPRI mais également de secteurs soumis au risque inondation en l'absence de PPRI, par débordement de cours d'eau, remontée de nappe ou ruissellement, dont la délimitation peut prendre appui sur des études ou sur la mémoire locale.

Règlement graphique et écrit

- Lorsque ces secteurs sont connus, le PLU(i) a donc l'obligation de les faire apparaître au règlement graphique.

- Dans le règlement écrit, si le PLU(i) a reporté des secteurs de risque sur le règlement graphique, il convient alors d'édicter des **règles afin d'y encadrer l'urbanisation**, en corrélation avec la nature, la fréquence et l'intensité du risque.

Le code de l'urbanisme offre d'ailleurs désormais un **corpus de règles mobilisables** pour prendre en compte le risque inondation, faciliter l'écoulement des eaux, ou encore favoriser la gestion des eaux pluviales et de ruissellement.

Partie justifications du rapport de présentation

- Dans le cadre de la rédaction du rapport de présentation, les choix retenus dans le PLU(i), que ce soit en matière de zonage ou de règlement, doivent être justifiés. La présence du risque inondation sur le territoire de la collectivité constitue l'un des motifs à exposer si elle a conduit à retenir certaines options de développement ou d'aménagement. Enfin, les **incidences** des choix retenus dans le PLU(i) sur l'environnement doivent être **évaluées**, ce qui doit conduire à analyser les impacts des orientations du document sur le risque en présence (aggravation ou non, mesures prises...).

Orientations d'Aménagement et de Programmation

- S'il n'est pas directement identifié par le code pour prendre en compte le risque inondation, le document Orientations d'Aménagement et de Programmation peut également être utilisé. Il s'agit de l'un des outils du PLU(i) permettant d'aller plus loin et de traduire une **politique volontariste** de la part de la collectivité. La prise en compte du risque inondation peut se traduire par la définition de principes d'aménagement visant par exemple à valoriser la présence d'espaces inondables au sein d'une zone à urbaniser.

Il est à noter que dans le cas où aucune prescription ne serait prévue par le règlement dans les secteurs concernés par des OAP, celles-ci doivent répondre à un contenu a minima dans lequel figure la prévention des risques. (article R.151-8 du code de l'urbanisme)

Effets attendus

La déclinaison de la prise en compte du risque inondation dans le règlement graphique et dans le règlement écrit du PLU(i), en cohérence avec les options de développement et d'aménagement retenues par la collectivité dans son PADD, doivent permettre de déterminer les **conditions précises et adaptées** d'urbanisation et d'occupation du sol dans les zones à risque.

Niveau d'efficacité constatée

Au niveau du règlement graphique, outre le classement des espaces concernés en zone naturelle (N) ou en zone indicée (Ui / Ur par exemple pour une zone urbaine), le report des secteurs à risque d'inondation au moyen d'une **trame superposée au zonage** assure une lisibilité directe de la présence du risque.

De plus, liberté est laissée aux auteurs du PLU(i) de définir plusieurs types de trames de zones inondables selon le risque (débordement, remontée de nappe, ruissellement...). Ceci permet en effet ensuite d'adapter les règles pour chacune des trames au sein du règlement écrit.

L'affichage des zones à risque sur les documents graphiques du PLU(i) permet une information facilitée pour le citoyen.

Néanmoins, il est à souligner que le report des zones inondables délimitées par un PPRI dans le PLU(i) induit de prendre quelques **précautions d'ordre graphique**, l'échelle du PPRI n'étant pas la même que celle du document d'urbanisme. Ainsi, il convient d'éviter un report trop précis des limites du zonage du PPRI qui n'a pas vocation à être lu à l'échelle de la parcelle, le document opposable restant le dossier de PPRI tel qu'il est annexé au PLU(i) pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Par ailleurs, l'obligation faite au PLU(i) de déterminer des règles visant à interdire ou à encadrer les constructions et installations dans les secteurs identifiés permet de décliner des **prescriptions adaptées au risque et aux espaces concernés**.

Les règles édictées doivent rester dans le champ de l'urbanisme, mais elles peuvent porter sur de nombreux aspects : l'interdiction ou la limitation de nouvelles constructions, le respect d'une hauteur de plancher minimale, la limitation de l'imperméabilisation par l'encadrement de l'emprise au sol, la libre circulation des eaux grâce à la perméabilité des clôtures, le respect de distances minimales d'implantation par rapport aux berges, l'interdiction des sous-sols, etc...

Le champ réglementaire du PLU(i) permet d'adapter précisément la règle et de la proportionner correctement par rapport au risque.

Si les règles ne peuvent entrer dans le champ de la construction, elles peuvent néanmoins être conçues de manière à s'inscrire en compatibilité avec la prise en compte du risque. Par exemple, le PLU(i) peut réglementer la hauteur des constructions afin de permettre la construction d'un étage pouvant servir de refuge en cas de crue.

Sur ce dernier point, **il est d'ailleurs possible désormais de prévoir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions pour prendre en compte le risque d'inondation.**

Enfin, l'utilisation des Orientations d'Aménagement et de Programmation du PLU(i) pour traduire la prise en compte du risque dans les aménagements projetés constitue un **levier très intéressant**, encore assez peu utilisé par les collectivités.

Les OAP permettent de définir des principes d'aménagement et d'organisation visant à tenir compte du risque inondation.

Il peut s'agir par exemple de prévoir, dans le cadre de l'aménagement d'une zone à urbaniser, une bande de recul par rapport à un cours d'eau, l'orientation des voies de desserte parallèlement aux courbes de niveau pour limiter les phénomènes de ruissellement, la création de noues d'infiltration, etc...

Les OAP peuvent aussi traduire un degré d'intégration fort de la problématique risque dans la conception même du projet. Ainsi, la présence de zones inondables peut être exploitée pour la préservation ou la restauration d'une continuité écologique dans le cadre de la trame verte et bleue, pour la création d'espaces récréatifs, pour servir de support à la mise en place de liaisons douces, etc... L'OAP peut ainsi participer à la préservation des champs d'expansion des crues tout en les intégrant à la conception de l'aménagement de la zone.

PLU ou PLU intercommunal ?

Il est à noter que les outils de la prise en compte du risque inondation ne sont pas différents que l'on soit engagé en PLU ou en PLUi. La démarche du PLUi permet toutefois de s'inscrire dans une dimension de réflexion plus large et d'envisager les enjeux à l'échelle du territoire intercommunal.

Le PLUi a également la possibilité de tenir lieu de Programme Local de l'Habitat et de Plan de Déplacements Urbains, afin de traduire en un seul document une politique d'aménagement transversale. Dans ce cas, il comporte un « programme d'orientations et d'actions ».

- **Le PLU(i)**

-
-
- - *Un outil de traduction concret de la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme,*
-
-
- - *Des possibilités réglementaires dans le document autorisant une déclinaison à la carte,*
-
-
- - *Les OAP : un levier à exploiter pour mettre le risque au cœur des préoccupations d'aménagement.*
-
-

Carte communale et risque inondation

Obligations réglementaires vis-à-vis du risque

Article L.101-2 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...]

5° la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

- -
 -
 -
 -
 -
- Principes généraux et hiérarchie des normes

Article L.131-4 du code de l'urbanisme

« Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec :

1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; [...]

Article L.131-7 du code de l'urbanisme

« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. [...]

Article L161-4 du code de l'urbanisme

« La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises [...]

- -
 -
 -
 -
 -
- Contenu de la carte communale

Article R.161-2 du code de l'urbanisme

« Le rapport de présentation :

1° Analyse l'état initial de l'environnement [...]

2° Explique les choix retenus, notamment au regard des objectifs et des principes définis aux articles L.101-1 et L.101-2, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées ; [...]

3° Évalue les incidences des choix de la carte communale sur l'environnement et expose la manière dont la carte prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. »

Art. R. 161-8 du code de l'urbanisme

« Doivent figurer en annexe de la carte communale :

1° Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol [...]

Modalités de traduction

La carte communale doit respecter le principe commun de prévention des risques posé par l'article L.101-2 du code de l'urbanisme.

En l'absence de SCoT, la carte communale doit être compatible avec le SDAGE et les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par le PGRI. Lorsqu'un SCoT existe, la compatibilité de la carte communale vis-à-vis du SCoT « assure » indirectement la compatibilité avec SDAGE et PGRI.

Comme pour le PLU, la prise en compte du risque dans la carte communale a lieu tout au long de l'élaboration du document.

Partie diagnostic du rapport de présentation

- Dans le cadre de l'analyse de l'**état initial de l'environnement**, les éléments de connaissance du risque inondation doivent être exposés, qu'ils émanent des informations transmises dans le porter à connaissance de l'Etat ou de la connaissance locale.

Zonage

- Dans le cadre de la **délimitation des secteurs constructibles et inconstructibles**, la présence du risque doit guider et orienter les choix du développement communal (éviter l'urbanisation dans les zones exposées fortement, préserver les champs d'expansion des crues...).

Partie justifications du rapport de présentation

- Dans le cadre de la rédaction du rapport de présentation, les options retenues doivent être explicitées notamment au regard du principe de prévention des risques, et les **incidences** des choix retenus en matière de zonage sur l'environnement doivent être **évaluées**.

Annexes

- Enfin, la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit désormais que les servitudes d'utilité publique soient annexées aux cartes communales comme elles le sont aux PLU. Lorsqu'un **PPRI** existe, il doit donc être annexé à la carte communale.

Effets attendus

La carte communale ne comportant pas de règlement écrit (c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique), la prise en compte du risque inondation réside dans la délimitation du zonage qui s'appuie sur le diagnostic territorial et les enjeux environnementaux.

La connaissance du risque constitue l'un des préalables pour déterminer le parti d'aménagement de la commune, ce qui doit permettre d'organiser prioritairement le développement urbain en dehors des secteurs exposés.

Niveau d'efficacité constatée

La prise en compte du risque inondation est généralement effective pour les zones à risque important, pour lesquelles un classement en zone inconstructible est préconisé.

Le travail sur le zonage de la carte communale permet de ne pas créer de nouvelles situations de risque.

En revanche, les zones exposées à un risque faible ou déjà urbanisées, dans lesquels une interdiction formelle de l'urbanisation ne se justifie pas, sont susceptibles d'être classées en zone constructible.

Or, **le document ne peut soumettre à conditions les constructions concernées** puisque la carte communale ne dispose pas de règles propres.

Si un PPRI existe, il s'appliquera en tant que servitude d'utilité publique et permettra d'imposer des prescriptions spécifiques lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme (en zone bleue par exemple).

Toutefois, en l'absence de PPRI, **la carte communale ne sera pas suffisante** pour définir des mesures spécifiques concernant les constructions potentiellement soumises à un risque d'inondation. La carte communale ne permet pas non plus faire figurer sur le document graphique une trame correspondant aux zones à risque d'inondation par remontées de nappe ou ruissellement par exemple.

Il conviendra alors d'avoir recours à l'article R.111-2 du code de l'urbanisme pour assortir l'autorisation d'urbanisme de prescriptions spéciales (voir ci-après).

- **La carte communale**

-
-
- - *Un document d'urbanisme qui fixe les orientations spatiales du développement communal en tenant compte du risque inondation,*
-
-
- - *Toutefois, un zonage simplifié qui ne permet pas de retranscrire les différentes zones d'aléa,*
-
- - *Un outil très limité sur le plan réglementaire qui ne permet pas de fixer de prescriptions spécifiques pour les constructions.*
-
-
-

Règlement National d'Urbanisme (RNU) et risque inondation

Obligations réglementaires vis-à-vis du risque

Article R.111-2 du code de l'urbanisme

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

Modalités de traduction

L'article R.111-2 du code de l'urbanisme permet de **refuser ou assortir de prescriptions spéciales une autorisation d'urbanisme** (certificat d'urbanisme, déclaration de travaux, permis de construire, permis d'aménager) lorsque le projet est susceptible d'être exposé au risque inondation, ou lorsque le projet peut avoir des incidences et majorer le risque (imperméabilisation de surfaces, limitation du champ d'expansion des crues...) ¹¹.

Lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme

-
-
-
-
-

En matière d'inondation, une note ministérielle ¹² précise que l'« atteinte à la sécurité publique » mentionnée par l'article R.111-2 peut résulter « soit du danger auquel seraient exposés les futurs occupants d'une construction projetée, soit de l'aggravation des risques ou de la création de nouveaux risques que pourrait entraîner, eu égard à sa situation, la présence de la construction projetée sur les constructions existantes situées en amont ou en aval de la zone inondable. »

Les prescriptions spéciales peuvent être : le respect d'une cote minimale pour le premier niveau de plancher, la limitation de l'emprise au sol de la construction, le respect d'une distance d'implantation par rapport aux berges, la perméabilité des clôtures, etc...

Effets attendus

Cette disposition du code de l'urbanisme permet au maire de s'opposer à un projet au motif de l'existence d'un risque même si la commune ne dispose pas de document d'urbanisme. Il s'agit d'une **disposition d'ordre public**.

Cet article peut également être utilisé lorsqu'un document d'urbanisme existe mais que le risque inondation n'a pas encore été intégré au document ou que la connaissance du risque a évolué depuis la réalisation du document.

L'article R.111-2 permet aussi de s'opposer à une demande de permis de construire même si un certificat d'urbanisme opérationnel positif a été délivré, si l'état des connaissances sur le risque a évolué depuis la délivrance du certificat d'urbanisme.

¹¹ Le maire face au risque inondation, *Agir en l'absence de PPRI*, Les guides du CEPRI, avril 2008.

¹² Note relative à l'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme dans les zones soumises au risque inondation, DGALN, 8 octobre 2013.

Niveau d'efficacité constatée

L'utilisation de cet article doit reposer sur la connaissance du risque inondation. C'est au maire d'**apprécier l'importance du risque** pour : soit refuser l'autorisation en cas de risque important, soit imposer des prescriptions spéciales qui devront être proportionnées à l'intensité du risque.

L'engagement du maire dans la délivrance de l'autorisation d'urbanisme repose sur son appréciation du risque, ce qui rend la **décision parfois délicate à prendre**. Le risque inondation doit être connu de manière fiable et une décision de refus doit reposer sur des éléments techniques précis.

Il convient que la connaissance du risque soit suffisante et bien appréhendée.

La jurisprudence relative à l'application de l'article R.111-2 montre en effet qu'il est important de fonder la décision sur une connaissance fine du risque. Ainsi, selon la note ministérielle du 8 octobre 2013 : « Refuser un permis en se contentant d'indiquer que la parcelle est située dans un zone inondable au regard d'un atlas, par exemple, n'est pas suffisant. Il faut pouvoir être plus précis en se référant par exemple à des hauteurs d'eau atteintes par des crues historiques, indiquer si possible des vitesses, la cinétique de la crue ou encore la charge solide notamment pour les crues torrentielles, c'est-à-dire toute information, si possible quantitative, qui permette d'apprécier l'existence d'un risque réel pour les personnes. »

- **Le RNU**

- - *Le R.111-2, un article d'ordre public qui permet de s'opposer ou de poser des conditions à la réalisation d'un projet en zone de risque,*
- - *Une justification nécessaire de la décision supposant de disposer d'une information suffisante sur le risque,*
- - *Une décision délicate pour le maire lorsque l'appréciation du risque est difficile.*

3. *La prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme du territoire du PAPI*

Regard sur les documents de rang supérieur : SDAGE et PGRI

Dans le cadre de la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de l'élaboration du Plan de Gestion des Risques d'Inondation du bassin Seine-Normandie 2016-2021, des dispositions en lien avec les documents d'urbanisme ont été définies, pour certaines de manière conjointe.

Ainsi, pour n'en citer que quelques-unes, le SDAGE comprend des orientations et dispositions relatives :

- à la prise en compte des problématiques de **ruissellement** et de **gestion des eaux pluviales** dans les documents d'urbanisme, telles que la limitation de l'imperméabilisation des sols, le développement de surfaces en espaces verts, ou encore la protection des éléments du paysage freinant le ruissellement (D1.8, D1.9, D2.18) ;
- à la préservation des **milieux aquatiques** et des **zones humides** et de leur fonctionnalité, à travers la protection des bandes enherbées le long des cours d'eau, des ripisylves et des boisements alluviaux, l'identification et la préservation des zones humides au sein des documents d'urbanisme (D6.65, D6.67, D6.86, D6.87) ;
- à la prévention des risques d'inondation par la préservation des **zones d'expansion des crues**, par la prise en compte du **zonage pluvial** dans les documents d'urbanisme (D8.139, D8.142, D8.143).

Ces dispositions du SDAGE relatives aux documents d'urbanisme peuvent être traitées en lien avec la préservation de la trame verte et bleue du territoire.

Le SDAGE cite en outre, au titre des leviers à mobiliser, le **renforcement du dialogue entre les acteurs** dans le cadre de l'élaboration des documents (L2.163, L2.168).

Sur ce point, le SDAGE renvoie au besoin de développer les passerelles entre le domaine de l'urbanisme et les acteurs de l'eau, afin que les attentes et les possibilités de prise en compte soient davantage partagées et mieux appréhendées.

Quant au PGRI, ses objectifs en lien avec les documents d'urbanisme recouvrent pour partie les orientations du SDAGE, et peuvent être présentés selon les thématiques suivantes :

- l'intégration d'un **diagnostic de vulnérabilité** du territoire dans le cadre de l'état initial de l'environnement des SCoT et PLU(i) (1.A.2, 1.A.3) ;
- la **gestion des eaux pluviales** notamment par l'intégration du zonage pluvial dans les documents d'urbanisme (2.B.1 et 2.B.2 – orientations communes au SDAGE D8.142 et D8.143) ;
- la préservation des **zones d'expansion des crues** (2.C.3 – orientation commune avec le SDAGE D8.139) ;
- la prise en compte des objectifs de **lutte contre le ruissellement** par les documents d'urbanisme (2.F.1) ;
- la **maîtrise de l'urbanisation en zone inondable** et l'analyse des effets du projet de SCoT sur l'environnement au regard des enjeux exposés au risque (3.E.1 et 3.E.2).

Le PGRI demande aux documents d'urbanisme de planifier et concevoir un aménagement du territoire résilient.

Le SDAGE et le PGRI du bassin Seine-Normandie

- *Les documents de rang supérieur demandent conjointement aux documents d'urbanisme locaux de traiter, notamment, des objectifs de gestion des eaux pluviales, de protection des zones humides ou de préservation des zones d'expansion des crues ;*
- *Les notions de réduction de la vulnérabilité et d'amélioration de la résilience des territoires sont mises en avant ;*
- *Le renforcement des politiques de la gestion de l'eau et de la prévention des inondations à l'échelle du bassin induit un relais de plus en plus important dans les documents d'urbanisme locaux ;*
- *La prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme peut être identifiée comme un levier permettant de favoriser la prise en compte du risque inondation sur un territoire (outils réglementaires communs).*

Dans le SCoT de la région troyenne (approuvé le 5 juillet 2011)

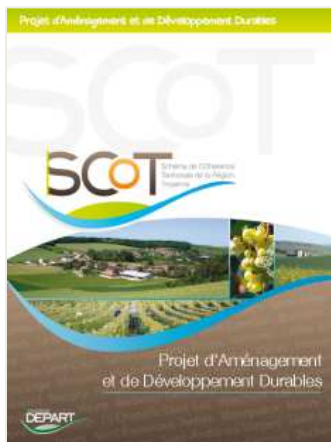


Le rapport de présentation du SCoT, dans la partie diagnostic et Etat Initial de l'Environnement, présente la vallée de la Seine comme l'épine dorsale du territoire, révélateur du paysage et espace de richesse écologique remarquable. L'existence de risques naturels d'inondation liés aux débordements du cours d'eau est mentionnée dans l'analyse comme l'un des points de vulnérabilité du territoire.

Toutefois, il est à noter que l'eau a plutôt été abordée comme une **ressource du territoire**, sur le plan des qualités et des richesses. Ainsi, l'eau est reconnue dans le SCoT comme une **composante identitaire et patrimoniale** forte du territoire (thématique cible de l'Approche Environnementale de l'Urbanisme menée en parallèle à l'élaboration du SCoT), avec une attention davantage portée à sa sensibilité vis-à-vis des pollutions, source de fragilisation de la ressource, qu'à la question du risque d'inondation.

Dans la réflexion, l'institution d'un PPRI en 2001, considéré comme facteur déterminant de protection des personnes et des biens, a finalement atténué ou rendu moins présente dans les esprits la question du risque inondation. Le bilan du précédent schéma directeur réalisé à travers l'évaluation des documents d'urbanisme communaux ayant par ailleurs mis en évidence le lien entre l'application du PPRI et l'augmentation des surfaces classées en zone naturelle dans les POS/PLU, la réponse réglementaire au risque a été perçue comme suffisante pour traiter ce point de vulnérabilité du territoire.

Le PPRI, outil protecteur et réponse réglementaire à la prise en compte du risque, a malgré lui « atténué » la conscience du risque dans le cadre de l'élaboration du SCoT.



Ainsi, la prise en compte du risque inondation n'est pas ressortie comme l'un des axes majeurs du projet de territoire.

Si les objectifs du PADD du SCoT participent indirectement à la prévention des risques naturels d'inondation (préservation des zones humides, des continuités écologiques, des surfaces toujours en herbe en contact des vallées, protection de la ressource en eau, valorisation des milieux naturels, etc...), leur affichage s'inscrit plutôt dans l'enjeu de **préservation des équilibres environnementaux à l'échelle du territoire.**

Dans le DOO du SCoT, le chapitre relatif à la santé publique comprend une orientation visant à favoriser la prise en compte des risques technologiques et des risques naturels, « en intégrant les informations ou dispositions relatives à la protection des biens et des populations dans les documents d'urbanisme communaux ». Cette orientation répond à la volonté de mise en œuvre d'une politique de précaution, ainsi qu'à la notion de responsabilité que le travail de planification impose vis-à-vis de la gestion environnementale.

Pour autant, cette orientation apparaît très générale dans son écriture puisqu'elle renvoie à l'intégration des dispositions réglementaires dans les PLU telles qu'émanant des Plans de Prévention des Risques.

En revanche, le chapitre du DOO visant à mettre l'eau au cœur des préoccupations d'aménagement et d'usage du territoire, s'il n'est pas directement lié à la prise en compte du risque inondation, décline un ensemble d'orientations favorables, telles que la préservation des abords des cours d'eau et des zones humides, la limitation des surfaces imperméabilisées autour des captages, la valorisation de la présence de l'eau dans les projets urbains, l'incitation à l'infiltration des eaux pluviales et à la maîtrise des écoulements, etc...

De même, les orientations du SCoT relatives à l'organisation du développement urbain ou à la trame verte et bleue concourent à la prévention du risque inondation en encadrant les surfaces foncières dédiées à l'habitat ou au développement économique, et en préservant les continuités écologiques liées aux couloirs de vallées.



Un ensemble d'orientations favorables à la prévention du risque inondation dans le SCoT, mais peu d'orientations directement ciblées.

Il est à noter que les études relatives à la **trame verte et bleue** menées par le syndicat DEPART dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT ont permis d'identifier de manière fine les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques sur le territoire. Cette cartographie et les orientations associées, susceptibles de participer de façon importante à la prévention du risque inondation, seront versées au SCoT dans le cadre de sa future révision.

• *Le SCoT de la région troyenne*

- - *Si la question du risque inondation n'a pas constitué un axe fort du projet de territoire, le SCoT de la région troyenne a néanmoins décliné un ensemble d'orientations favorables à la prévention du risque ;*
- - *Dans le cadre de la prochaine révision du SCoT, et dans un contexte de conscience renouvelée de la présence du risque notamment depuis la crue de mai 2013, la prise en compte du risque inondation pourrait faire l'objet d'un affichage plus marqué et d'orientations plus ciblées ;*
- - *Ainsi, les notions de réduction de la vulnérabilité et de développement de la résilience du territoire pourraient être mises en avant, et des orientations sur le maintien voire la restauration des zones d'expansion des crues pourraient être développées.*

Dans les PLU et les cartes communales

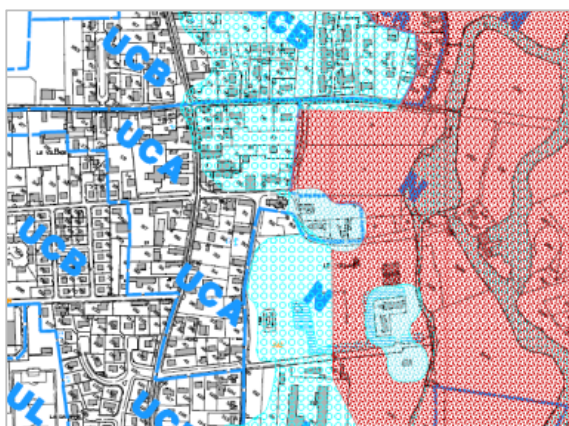
Pour rappel, parmi les 28 communes comprises dans le périmètre du PAPI d'intention de la Seine troyenne, 24 disposent d'un POS ou d'un PLU et 1 commune dispose d'une carte communale.

L'analyse des documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire du PAPI fait apparaître une **grande hétérogénéité de situations** dans le degré de prise en compte du risque inondation.

En premier lieu, l'ancienneté du document apparaît comme facteur déterminant : **les documents les plus récents traduisent un degré de prise en compte renforcé du risque.**

Ainsi, la présence du risque inondation est analysée dans le diagnostic, puis prise en compte dans le projet et ensuite déclinée à l'échelle du zonage afin de faire coïncider les enjeux de préservation et de développement de la commune.

Dans le règlement graphique, le report des zones inondables peut prendre différentes formes : classement des espaces concernés en zone naturelle N, zones ou secteurs indicés « i », délimitation d'une trame se superposant au zonage et renvoyant à des prescriptions spécifiques...



Extrait du PLU de Barberey-Saint-Sulpice, règlement graphique, plan n°1b
Report de zones inondables par remontées de nappe, de la zone rouge et de la zone bleue du PPRI de l'agglomération troyenne

Le report des zones à risque sur les documents graphiques est une réalité dans les documents d'urbanisme les plus récents.

Si la présence du risque est généralement bien traduite dans le zonage, **les règles figurant dans le règlement écrit apparaissent assez peu développées.** Hormis l'interdiction des sous-sols et le renvoi aux règles du PPRI lorsque la commune est concernée, peu de dispositions spécifiques sont édictées. Quelques documents ont toutefois imposé une limitation de la constructibilité des terrains en bordure des rives de cours d'eau ou un recul des clôtures par rapport aux berges.

En ce qui concerne les Orientations d'Aménagement et de Programmation, peu de zones exposées au risque d'inondation par débordement de cours d'eau sont concernées, les communes ayant privilégié le développement de l'urbanisation future sur des secteurs préservés du risque.

Quelques zones à urbaniser sont tout de même concernées par la présence partielle d'un risque d'inondation par remontées de nappe, source ou eaux de ruissellement. Dans ce cas, les OAP prévoient en général des principes d'aménagement en matière de gestion des eaux pluviales, sous la forme de noues paysagères par exemple. L'orientation des voiries perpendiculairement à la pente des terrains peut également être privilégiée lorsque la topographie est plus marquée. Enfin, les principes de localisation des espaces verts, des plantations ou encore de zones jardinées peuvent aussi participer à la récupération et à l'infiltration des eaux de pluie pour limiter les phénomènes de ruissellement.



Extrait du PLU de Lavau, OAP du secteur dit Les Corvées

Règlement écrit et Orientations d'Aménagement et de Programmation restent des outils encore peu exploités pour la prise en compte du risque.

Dans le cas de documents plus anciens, souvent antérieurs à l'entrée en vigueur des PPRI ou n'ayant pas été révisés depuis, le risque inondation n'est pas nécessairement mentionné.

Plus souvent, la prise en compte du risque se limite à l'annexion du PPRI en annexe du document.

Enfin, le niveau de prise en compte diffère aussi qu'il s'agisse d'un POS, d'un PLU ou d'une carte communale, cette dernière n'offrant pas les mêmes possibilités de déclinaison.

Il est à noter que chaque document d'urbanisme fait l'objet d'une fiche détaillée quant à l'analyse de la prise en compte du risque inondation au sein des différentes pièces le composant. Ces fiches communales, réalisées en parallèle à l'étude, pourront être mises à disposition des communes en tant qu'éléments de connaissance de la traduction du risque dans leur outil de planification locale.

Elles font l'objet d'une annexe au présent rapport.

• Les PLU et cartes communales

- - *Un degré de prise en compte du risque inondation variable selon le type et l'ancienneté du document d'urbanisme,*
- - *Des outils réglementaires en partie déjà mobilisés dans les documents existants, mais pouvant être développés pour une meilleure appropriation de la prévention du risque.*

Conclusion



Freins et leviers

Pour donner une lecture synthétique des résultats du travail d'analyse technique et juridique du présent rapport, le tableau ci-après présente, pour chaque document ou procédure d'urbanisme, les freins et les leviers identifiés en matière de prise en compte du risque inondation.

Pour conclure, SCoT et PLU apparaissent comme les **outils privilégiés** de la prise en compte du risque inondation dans les politiques d'aménagement du territoire, des orientations stratégiques en matière de prévention et de réduction de la vulnérabilité à l'échelle du bassin de vie, jusqu'à la déclinaison de prescriptions réglementaires au niveau local en matière d'occupation du sol.

La carte communale constitue un **document beaucoup plus limité** sur le plan de la prise en compte du risque, ne permettant pas de retranscrire une véritable gestion du sol vis-à-vis de l'aléa.

Enfin, en l'absence de document d'urbanisme, le Règlement National d'Urbanisme, à travers l'un de ses articles, permet de gérer la constructibilité dans une zone à risque au moment de l'autorisation d'urbanisme (permis de construire...), mais cet outil constitue une **réponse ponctuelle** et son utilisation est parfois délicate.

Document	Freins	Leviers
Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)	Un degré de prise en compte du risque inondation dans le projet de territoire variable selon les volontés locales et l'engagement des acteurs	<p>Un espace de réflexion propice à la création du dialogue entre les acteurs et à l'acculturation sur le risque inondation</p> <p>Une échelle souvent pertinente pour traiter des enjeux liés au risque inondation (bassin de vie, relations amont-aval)</p> <p>Une souplesse d'écriture en terme de contenu permettant la définition d'orientations et de mesures diversifiées</p>
Plan Local d'Urbanisme (PLU/PLUi)	Un risque pour les auteurs du PLU de se limiter à la reprise des prescriptions du PPRI lorsqu'il existe	<p>Une traduction concrète de la prise en compte du risque à travers le zonage et le règlement</p> <p>Des prescriptions réglementaires pouvant être déclinées à la carte</p> <p>Une intégration possible du risque dans la conception des projets au sein des Orientations d'Aménagement et de Programmation</p>
Carte communale	Un contenu réglementaire limité ne permettant pas la lecture directe du risque inondation sur le plan cartographique ni la définition de prescriptions spécifiques pour les constructions	Un document permettant de tenir compte du risque dans la planification du développement communal
Règlement National d'Urbanisme (RNU)	Le R.111-2, un article parfois difficile à utiliser lorsque la connaissance du risque n'est pas suffisante	<p>Le R.111-2, un article permettant au maire de s'opposer à un projet ou de l'assortir de conditions en zone de risque, même en l'absence de document d'urbanisme sur la commune</p> <p>Une utilisation possible même en cas de document d'urbanisme ou de certificat d'urbanisme positif, lorsque la connaissance du risque a évolué et impose davantage de précaution</p>

Suite de l'étude

Cette première phase de l'étude relative à la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme sera suivie d'une deuxième phase de travail axée sur la collecte d'exemples extérieurs et de démarches visant à mettre le risque au cœur des préoccupations d'aménagement.

Cette seconde phase fera l'objet d'un fascicule n°2 sous la forme d'un cahier de fiches « retours d'expériences ».



**Réalisation**

Avril 2016

Direction de la publication : Jean-Pierre ABEL – Rédaction : Claudie LEITZ

Partenariat Grand Troyes :

Benjamin MORASSI

Pôle Développement Durable, Environnement, Eau, Assainissement, Trame Hydraulique