

Modalités d'application du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019

relatif aux plans de prévention des risques concernant les
« aléas débordement de cours d'eau et submersion marine »

Décret PPRi



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles sont encadrés par les articles L. 562-1 à L. 562-9 du Code de l'environnement. Les articles R. 562-1 à 10 du Code de l'environnement fixent le périmètre ainsi que les modalités et les procédures d'élaboration des PPRN. Toutefois, ces articles n'encadrent pas la manière dont est déterminé l'aléa de référence, ni les modalités amenant au choix des zones inconstructibles, qui étaient jusqu'à présent décrits uniquement dans des circulaires et des guides.

Le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », dit « décret PPRi », s'inscrit dans ce contexte et vient compléter le cadre juridique existant pour ce qui concerne l'inondation. **Il concerne uniquement l'élaboration des PPRN portant sur les aléas débordement de cours d'eau (à l'exclusion des débordements de cours d'eau torrentiel) et submersion marine**, qui sont les PPR les plus répandus en France.

Pour ces PPR, les modalités de détermination, de qualification et de cartographie de l'aléa de référence, ainsi que les principes généraux du zonage réglementaire et du règlement pour ce qui concerne les constructions nouvelles, sont désormais codifiés aux articles R. 562-11-1 à R. 562-11-9 du Code de l'environnement.

Ce décret s'applique aux PPRi, dont l'élaboration ou la révision est prescrite après le 7 juillet 2019, date de la publication du décret. Néanmoins, concernant les PPR inondations prescrits avant la publication du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019, il est recommandé, dans la mesure du possible, d'appliquer le contenu du décret. Les principes énoncés dans ce décret peuvent également être appliqués lors de :

- la réalisation de « porter à connaissance » en direction des maires des communes, notamment en vue de la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme ;
- l'utilisation de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme pour refuser ou assortir de prescriptions un projet soumis à permis de construire, à permis d'aménager ou à déclaration préalable qui comporterait un risque pour la sécurité publique.

I- Aléa de référence retenu pour élaborer un PPRi

Règle générale

L'aléa de référence est déterminé à partir de l'événement le plus important connu et documenté ou d'un événement théorique de fréquence centennale, si ce dernier est plus important, combiné avec des scénarios de défaillance sur le système d'endiguement. Ceci vise à assurer au mieux la protection des personnes et des biens dans la durée, mais aussi l'information de chacun sur l'exposition de son habitation ou son activité à un risque d'inondation.



Rue de Bellechasse pendant la crue de janvier 1910
Guide PPRN 2016

SPÉCIFICITÉS

Prise en compte de la hausse du niveau de la mer pour la submersion marine :

La prise en compte de l'élévation du niveau de la mer liée au changement climatique est indispensable. En effet, une ville est construite pour un, voire plusieurs siècles et, du fait du changement climatique, l'aléa d'aujourd'hui n'est pas celui de demain. Cette évolution doit donc être anticipée.

Dans le cas de l'aléa de référence pour la submersion marine, une hauteur supplémentaire de 20 cm est donc intégrée afin de tenir compte de l'élévation du niveau moyen de la mer, due aux conséquences à court terme du changement climatique conformément à l'article R. 562-11-3 du Code de l'environnement.

De plus, outre la carte de l'aléa de référence, une deuxième carte d'aléa doit être élaborée afin de prendre en compte l'impact du changement climatique à échéance 100 ans : **la carte de l'aléa à échéance 100 ans. Cet aléa à échéance 100 ans correspond à l'aléa de référence, auquel est ajoutée une hauteur supplémentaire d'au moins 40 cm (soit un total de 60 cm)**, selon les dispositions de l'article R. 562-11-5. Dans le cas où la connaissance et les études locales montrent que la hausse du niveau de la mer d'ici 100 ans sera supérieure à 60 cm sur le secteur couvert par le PPR, une élévation supérieure à 60 cm pourra être retenue pour l'élaboration de la carte d'aléa.

Possibilité d'utiliser l'approche hydrogéomorphologique pour le débordement de cours d'eau :

Sur certains secteurs à faibles ou sans enjeux, l'approche hydrogéomorphologique peut être utilisée pour déterminer l'aléa de référence pour le débordement de cours d'eau, plutôt qu'un aléa déterminé sur la base d'une modélisation hydraulique approfondie. Cette approche est applicable dans un contexte géomorphologique permettant une caractérisation

suffisamment précise de l'aléa de référence. Elle peut être utilisée par exemple dans des zones non urbanisées qui ont vocation à être inconstructibles à l'intérieur du périmètre d'études, pour lesquelles une modélisation et la détermination de la hauteur d'eau ne se justifieraient pas. Ces cas devraient être très limités.

Estuaires et confluences :

En chaque point de l'estuaire où les influences maritimes et fluviales varient ainsi que dans les secteurs de confluence entre plusieurs cours d'eau, l'aléa de référence est déterminé en retenant le niveau le plus haut des événements les plus importants connus et documentés ou des événements théoriques de fréquence centennale si ces derniers sont plus importants.

Concernant les événements théoriques de fréquence centennale, il convient de tester différents couples (influences maritimes et fluviales ou influences des différents affluents) dont la période de retour résultante est centennale.

II- Prise en compte des systèmes d'endiguement

Les ouvrages de protection ont vocation à protéger les populations et bâtiments existants et non à permettre une urbanisation nouvelle. En effet, les zones endiguées sont des zones soumises à un risque de submersion marine ou d'inondation, où le risque de ruptures brutales ou de surverse des digues, avec des conséquences catastrophiques, demeure, quel que soit le degré de protection de ces digues.

De surcroît, la pérennité de l'ouvrage et de son niveau de protection n'est pas garantie dans le temps long dans des conditions identiques aux conditions actuelles :

- soit parce que le gestionnaire de l'ouvrage ne peut plus faire face aux dépenses d'entretien de l'ouvrage ;
- soit parce que l'aléa a changé dans le temps (l'aléa d'aujourd'hui n'étant pas forcément celui de demain du fait du changement climatique) ; à ouvrage identique, l'occurrence de l'aléa contre laquelle il protège diminue alors.

Par ailleurs, il peut toujours se produire un aléa plus important que l'aléa pris en compte pour dimensionner ces ouvrages.

Or, l'urbanisation d'un secteur acte un changement d'affectation des sols à très long terme (un, voire plusieurs siècles), une portion de territoire construite n'est que très rarement rendue à la nature, même après plusieurs siècles. Dans ce contexte, les secteurs protégés par des systèmes d'endiguement doivent toujours être affichés avec un aléa correspondant à des scénarios de défaillance, intégrant le fait que ces secteurs sont intrinsèquement inondables, et par ailleurs soumis à un risque de sur-aléa en cas de rupture de l'ouvrage.

Règle générale

Les secteurs protégés par des systèmes d'endiguement sont toujours affichés comme soumis à un aléa, correspondant à des scénarios de défaillance.

Par scénarios de défaillance, on entend soit un effacement de la digue, soit des brèches. Le choix entre l'un ou l'autre est lié au fonctionnement hydraulique du site :

- effacement : l'effacement (ou ruine généralisée) correspond à un scénario dans lequel les ouvrages sont considérés comme transparents ; l'effacement est la méthode la plus simple à mettre en œuvre et peut donc être privilégié pour les cas où il est techniquement pertinent ;
- brèches : il est réalisé plusieurs scénarios, chacun avec une brèche « forfaitaire » (ouverture dans un système d'endiguement pouvant générer des venues d'eau substantielles et incontrôlées qui conduisent à l'inondation des terrains situés en arrière) ; les brèches sont positionnées de manière à couvrir tous les secteurs situés derrière la digue ; la carte d'aléa correspond à l'enveloppe maximale de l'ensemble de ces scénarios. Ces scénarios de brèches sont sans lien avec les scénarios 1 à 3 de l'étude de dangers (voir paragraphe GEMAPI page suivante), car les brèches simulées pour réaliser l'aléa de référence du PPR sont destinées à couvrir une éventuelle évolution de la digue ou de l'aléa dans le temps et sont donc sans lien avec la robustesse actuelle du système d'endiguement.

Ce choix est laissé à l'appréciation des services de l'État en charge de l'élaboration des PPR.



Brèche sur une digue à Guérande (44) - CETE Sud-Ouest

En sus de l'aléa de référence, la carte d'aléa indiquera, à titre informatif, la zone protégée par le système d'endiguement, lorsque son niveau de protection est au moins égal à l'aléa de référence. Sans remettre en cause les niveaux d'aléa, cela permet de visualiser les zones identifiées par le gestionnaire comme protégées (avec un risque résiduel de rupture inférieur à 5 %), pour l'aléa correspondant au niveau de protection du système d'endiguement. À titre d'exemple, une zone en « aléa modéré » située derrière un système d'endiguement dont le niveau de protection est au moins égal à l'aléa de référence pourra être représentée en superposant la couleur retenue pour l'« aléa modéré » et, par exemple, des hachures symbolisant la zone protégée. Cela permet d'informer au mieux les habitants et les entreprises de la présence du système d'endiguement et de ses effets, et de mettre en valeur sa plus-value en matière de protection contre les inondations.

SPÉCIFICITÉS

Lien avec la GEMAPI :

Pour mémoire, le niveau de protection d'un système d'endiguement est choisi par l'autorité compétente en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) en charge de la gestion de ce système. Pour cela, le GEMAPIen tient compte des enjeux existants à protéger, mais aussi d'une analyse économique (coût de construction et d'entretien du système d'endiguement au regard des dégâts évités) ainsi que des moyens dont dispose le GEMAPIen, notamment pour assurer l'entretien du système d'endiguement dans la durée. Le niveau de protection n'a donc pas vocation à être l'occurrence centennale ; le niveau de protection pertinent pourra être plus bas (par exemple 20 ans) ou plus haut (par exemple 300 ans) suivant les cas. Il n'y a pas de lien entre le niveau de protection du système d'endiguement et l'occurrence de l'aléa de référence du PPR. Il n'est pas exclu que le niveau de protection évolue dans le temps, en raison de l'évolution des moyens disponibles ou en raison de l'évolution de l'aléa (sur le littoral notamment). Le niveau de protection du système d'endiguement est donc totalement indépendant de l'aléa de référence retenu pour le PPR.

Les études de dangers (EDD) (scénarios 1, 2 et 3) réalisées par l'autorité en charge de la GEMAPI et les études d'aléas du PPR ont des finalités différentes :

- les EDD présentent le fonctionnement actuel du système d'endiguement à l'occasion de différents scénarios de montée des eaux sous l'effet d'événements (crue, tempête) et servent à la gestion de l'ouvrage et à la gestion de crise ; les trois familles de scénarios étudiés dans le cadre des

EDD correspondent aux situations de fonctionnement plausibles du système d'endiguement dans son état actuel : scénario 1 - fonctionnement normal du système d'endiguement, 2 - défaillance(s) fonctionnelle(s) du système d'endiguement et 3 - défaillance(s) structurelle(s) du système d'endiguement ;

- les études d'aléas du PPR, elles, servent à encadrer l'urbanisme et à la conception de nos villes (temps long) ; elles doivent donc prendre en compte la possibilité que la protection apportée par le système d'endiguement évolue dans le temps. Les cartes d'aléas des PPR permettent de définir les zones où les constructions seront interdites ou soumises à prescriptions.

Toutefois, en plus des scénarios 1, 2 et 3, l'arrêté du 22 juillet 2019 modifiant l'arrêté du 7 avril 2017 sur les EDD prévoit, à titre facultatif, un quatrième scénario lorsqu'un PPR existe. Ce scénario 4 n'a pas de lien direct avec l'objet même d'une EDD ; il ne sert, en fait, qu'à la réalisation du PPR. Il est facultatif dans la mesure où il présente un coût pour l'autorité en charge de la GEMAPI alors que ce n'est pas à elle de réaliser le PPR. Néanmoins, certains gestionnaires de systèmes d'endiguement peuvent souhaiter quand même le réaliser, à des fins de bonne information des habitants des zones protégées. Lorsque le scénario 4 a été réalisé, il est fortement recommandé que les services de l'État, en charge de l'élaboration des PPR, prennent l'attache de l'autorité compétente en matière de GEMAPI gérant le système d'endiguement concerné. Les services de l'État peuvent alors s'appuyer sur les résultats, les données ou les éléments de ce scénario 4.

Bandes de précaution à l'arrière des systèmes d'endiguement :

La gestion du risque dans les zones endiguées doit prendre en compte leurs particularités, notamment le fait qu'elles sont protégées contre les crues les plus fréquentes mais que le risque est augmenté en cas de surverse et de rupture de digue, en particulier pour les secteurs situés juste derrière les digues. En effet, en cas de rupture des digues ou de surverse, les zones endiguées peuvent être atteintes par une submersion brutale et bien plus rapide que l'inondation naturelle, dont les conséquences peuvent être catastrophiques, quel que soit le degré de protection de ces digues. Une bande de précaution est donc appliquée

derrière les systèmes d'endiguement. Elle traduit le fait que, en cas de surverse ou de rupture de la digue, la zone située à l'arrière de la digue subit de très fortes vitesses d'écoulement (on parle de « sur-aléa » lié à la digue) engendrant un danger important.

Les bandes de précaution à l'arrière des systèmes d'endiguement sont classées en zone d'aléa de référence très fort.

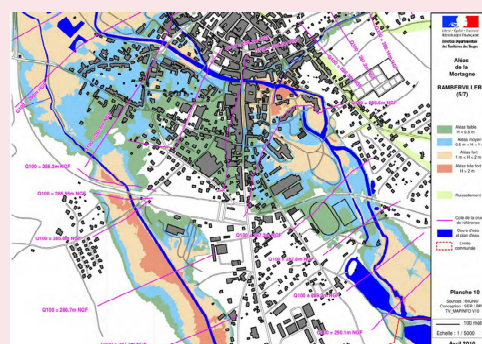
La largeur de la bande de précaution est précisée en annexe 1.

III- Qualification et cartographie des niveaux d'aléa

Conformément à l'article R. 562-11-4 du Code de l'environnement, l'aléa de référence est qualifié et représenté de manière cartographique, selon au maximum quatre niveaux : « faible », « modéré », « fort » et « très fort », en fonction de la hauteur d'eau ainsi que de la dynamique liée à la combinaison de la vitesse d'écoulement de l'eau et de la vitesse de montée des eaux. La vitesse d'écoulement et la vitesse de montée des eaux sont en effet des facteurs d'aggravation de l'aléa et doivent être pris en compte, notamment pour la sécurité des populations (possibilité d'évacuation).

Règle générale

Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », les modalités de qualification des niveaux de l'aléa de référence sont synthétisées dans le tableau :



Caractérisation de l'aléa en fonction de la hauteur et de la dynamique

Hauteur \ Dynamique	Dynamique		
	Dynamique lente	Dynamique moyenne	Dynamique rapide
H < 0,5 mètre	Faible	Modéré	Fort
0,5 < H < 1 mètre	Modéré	Modéré	Fort
1 < H < 2 mètres	Fort	Fort	Très fort
H > 2 mètres	Très fort	Très fort	Très fort

La qualification de la dynamique se détermine par la combinaison de l'intensité des 2 critères suivants : la vitesse d'écoulement de l'eau et la vitesse de montée des eaux. Les guides d'élaboration des PPR donnent des précisions sur la manière de faire cette qualification.

SPÉCIFICITÉS

Cas d'une hauteur inférieure à 0,5 mètre et d'une dynamique rapide :

Dans ce cas, le niveau de l'aléa de référence peut, pour des hauteurs extrêmement faibles, être qualifié en aléa modéré (et non en aléa fort).

Chocs mécaniques des vagues et projections de matériaux :

Les chocs mécaniques des vagues ou les projections de matériaux ont un impact qui vient s'ajouter à la simple présence d'eau, impact lié à la pression exercée par l'impact des vagues ou des matériaux sur les structures. Au titre de l'article R. 562-11-4, dans le cas des plans de prévention des risques relatifs à l'aléa submersion marine, l'aléa de référence intègre donc la prise en compte des chocs mécaniques de vagues et des projections de matériaux. Dans les

secteurs qui y sont soumis, cette prise en compte peut se traduire par la matérialisation d'une bande particulière (différente de la bande de précaution derrière une digue). Cette bande particulière est classée en zone d'aléa de référence modéré à très fort, en fonction de l'intensité du phénomène. Le guide PPRL de 2014 apporte des précisions quant à cette bande particulière.

IV- Les principes du zonage réglementaire et du règlement

Une fois l'aléa de référence déterminé, le zonage réglementaire et le règlement associé ont pour principal objectif de déterminer les zones dans lesquelles les constructions nouvelles sont interdites, et celles dans lesquelles elles sont soumises à prescriptions, ainsi que de définir ces prescriptions. Les PPR visent en premier lieu à maîtriser l'urbanisation en zone inondable : l'objectif est d'une part de limiter l'exposition de nouvelles populations ou activités à un risque d'inondation, et d'autre part de préserver les zones d'expansion des crues afin de ne pas aggraver les risques d'inondation sur d'autres territoires.

En premier lieu, il convient de souligner que le décret encadre uniquement les modalités d'interdictions ou prescriptions sur les constructions nouvelles, y compris lors d'opération de renouvellement urbain, qu'elles soient à usage d'habitat ou non. Le décret n'encadre pas les extensions bâties. En ce qui concerne les principes généraux du zonage réglementaire et du règlement des PPR pour les constructions existantes, les doctrines actuelles continuent à s'appliquer en s'appuyant sur les guides et les circulaires, notamment sur la circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables. En effet, ce sujet est très dépendant de la forme urbaine locale.

Le zonage réglementaire est établi dans une logique de proportionnalité et de gradation en fonction de l'aléa et de la caractéristique de la zone :

- plus l'aléa est fort, plus les interdictions sont nombreuses ;
- moins la zone est densément urbanisée, plus les interdictions sont nombreuses : en effet, moins la zone est dense, et *a fortiori* en zone non urbanisée, plus l'impact de nouvelles constructions affectera l'écoulement des eaux et les zones d'expansion des crues (et donc les risques d'aggravation des inondations sur d'autres secteurs). *A contrario*, en zone dense, les possibilités de construction, et donc l'exposition de nouvelles populations ou activités, sont limitées, ce qui n'est pas le cas des zones peu denses (périurbain notamment).

Un glossaire en annexe 2 explicite certains termes utilisés ci-dessous.

Règle générale

1. Pour ce qui concerne les constructions nouvelles, le zonage réglementaire est établi sur la base des éléments figurant dans le tableau ci-après :

Synthèse pour l'établissement du zonage réglementaire

Aléa		faible ou modéré	fort	très fort
Zones urbanisées	Centre urbain	Les constructions nouvelles sont soumises à prescriptions	<p>Sont soumises à prescriptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les constructions nouvelles dans les dents creuses ; • les constructions nouvelles dans le cadre d'opération de renouvellement urbain, avec réduction de la vulnérabilité <p>Toute autre construction nouvelle est interdite</p>	<p>Sont soumises à prescriptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les constructions nouvelles dans le cadre d'opération de renouvellement urbain, avec réduction de la vulnérabilité <p>Toute autre construction nouvelle est interdite</p>
	Zone urbanisée hors centre urbain	Les constructions nouvelles sont soumises à prescriptions	<p>Sont soumises à prescriptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les constructions nouvelles dans le cadre d'opération de renouvellement urbain, avec réduction de la vulnérabilité <p>Toute autre construction nouvelle est interdite</p>	
Zones non urbanisées	Toute construction nouvelle est interdite			

N. B. : les distinctions entre les niveaux d'aléas (entre faible ou modéré d'une part et entre fort ou très fort d'autre part) se traduisent notamment au niveau des prescriptions.

En zones urbanisées, le renouvellement urbain avec réduction de la vulnérabilité est possible partout, quel que soit l'aléa et qu'il y ait présence d'une digue ou non. Jusqu'à présent, la doctrine nationale pour l'élaboration des PPR ne distinguait pas les constructions neuves réalisées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain (démolitions et reconstructions) permettant de réduire la vulnérabilité, des constructions neuves « *ex nihilo* » (pas de démolition, donc augmentation de la vulnérabilité du territoire). Le décret apporte donc une évolution importante en autorisant les constructions neuves qui s'inscrivent dans une opération de renouvellement urbain réduisant la vulnérabilité. L'objectif est de favoriser une approche globale des territoires, intégrant le traitement des bâtiments déjà existants, afin de réduire la vulnérabilité. Le décret privilégie donc une **approche centrée sur le projet de territoire, permettant de traiter la ville dans son ensemble afin de réduire globalement la vulnérabilité, dans une logique de renouvellement urbain vertueux.** Beaucoup de projets de ce type se développent en effet et sont le parfait reflet de l'intelligence collective des territoires pour trouver des solutions globales, innovantes et adaptées. **Ainsi, le renouvellement urbain qui réduit la vulnérabilité est possible en zone urbanisée, quel que soit le niveau d'aléa.**

Autant que possible, il convient de garder une vision d'ensemble de la démarche de renouvellement urbain résiliente et de procéder par quartier ou groupe de parcelles plutôt que de considérer le renouvellement comme un projet ponctuel, à la parcelle ou au bâtiment. En effet, une échelle plus large permet d'optimiser la baisse de la vulnérabilité obtenue par le renouvellement urbain : positionnement des reconstructions dans les zones les moins exposées, meilleure gestion des écoulements, meilleure gestion des déplacements, notamment des cheminements d'évacuation, etc. Cela permettra donc, selon une logique globale de réduction de la vulnérabilité, d'augmenter la résilience du territoire. Ainsi, il est recommandé que le règlement du PPR distingue clairement les règles qui s'appliquent au renouvellement urbain global des règles applicables au renouvellement urbain à l'échelle de la parcelle. Le renouvellement urbain qui réduit la vulnérabilité peut dans certains cas conduire à une densification et donc à une augmentation de la population. Toutefois, cette densification devra rester dans des proportions limitées et réservée à des opérations de renouvellement à une échelle permettant une optimisation de l'opération en matière de réduction globale de la vulnérabilité (quartier ou groupe de parcelles). En effet, une augmentation des enjeux exposés, même avec des prescriptions adaptées, n'est pas neutre (dégâts aux biens, évacuation des personnes, coupure des réseaux rendant les logements temporairement inhabitables, etc.).

2. Par ailleurs, le décret prévoit deux phrases de portée générale pour gérer des cas particuliers :

- Nonobstant les différents cas prévus et décrits dans le tableau ci-avant, il reste possible d'interdire les constructions nouvelles dans certains cas particuliers. Sont visés par exemple :
 - les secteurs atypiques où l'aléa ne peut être qualifié correctement avec le simple croisement hauteur/dynamique ; par exemple les zones dites en « cuvettes » qui ne permettent pas une évacuation facile de l'eau, situation que prend mal en compte un simple croisement hauteur/dynamique ;
 - les constructions présentant un caractère sensible : les établissements utiles à la gestion de crise, les établissements accueillant des populations vulnérables, les installations pouvant engendrer des pollutions importantes ou des risques pour la santé en cas d'inondation, etc. Ces constructions peuvent également être interdites dans des zones d'aléas d'occurrence plus faible que l'aléa de référence (aléa exceptionnel), si cela est jugé pertinent sur le territoire concerné.
- *A contrario*, toujours pour gérer des cas très particuliers, certaines constructions, compte tenu de leurs caractéristiques, peuvent ne pas être interdites dans les secteurs normalement inconstructibles (cf. tableau ci-avant), et sont soumises à prescriptions. Il s'agit principalement de bâtiments n'ayant pas vocation à être en zone urbaine, par exemple les bâtiments d'exploitation agricole, ou les activités qui nécessitent impérativement la proximité immédiate de l'eau. Dans tous les cas, ces constructions ne devront pas accueillir des personnes vulnérables (ex. : crèches, EPHAD, etc.) ni comprendre des lieux de sommeil (ex. : hôtel, logement, etc.).

Les opérations de renouvellement urbain qui réduisent la vulnérabilité sont conçues au regard des bénéfices attendus et doivent notamment aborder les sujétions suivantes :

- augmenter la sécurité des populations exposées ;
- réduire le coût des dommages ;
- raccourcir le délai de retour à la normale ;
- permettre l'autonomie des habitants durant les inondations ;
- permettre des conditions d'accès et d'évacuation des populations faciles et adaptées ;
- garantir, dans la mesure du possible, la disponibilité des réseaux (transport, électricité, gaz, téléphone, etc.) (réseaux hors d'eau) ;
- garantir le bon fonctionnement des services de secours (pompiers, police, etc.) en ne les installant pas dans des zones à risque ;
- éviter l'implantation d'établissements sensibles (maisons de retraites, etc.) en zone inondable, pour éviter des évacuations complexes ;
- éviter l'implantation d'installations pouvant engendrer des pollutions importantes ou des risques pour la santé en cas d'inondation ;
- partager la culture du risque, afin de maintenir la résilience du quartier dans la durée.

EXCEPTIONS

Exceptions possibles en zone urbanisée :

Le décret prévoit que, **dans des cas exceptionnels**, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme (ou de document en tenant lieu ou de carte communale) puisse demander que les principes habituels d'interdiction ne s'appliquent pas dans certaines zones et qu'y soit substitué un principe de prescriptions. En effet, certains territoires sont soumis à des besoins de construction importants (forte pénurie de logements par exemple) et disposent d'un foncier très contraint (territoire non inondable grevé par des risques encore plus graves que l'aléa inondations, ou par des nuisances ayant des impacts majeurs pour la santé publique et qui ne peuvent être supprimées). Sur ces territoires, dans le cadre des réflexions liées à la planification urbaine croisant tous ces enjeux et intégrant les possibilités de renouvellement urbain baissant la vulnérabilité, il peut donc s'avérer nécessaire, à l'échelle du bassin de vie, de construire dans certaines zones inondables devant normalement être classées inconstructibles dans le PPR, sous condition du respect d'un certain nombre de précautions permettant de limiter au maximum la vulnérabilité (résilience du projet notamment).

Il convient d'insister fortement sur le fait que cette possibilité d'exception ne doit être utilisée que dans des cas exceptionnels, et donc de façon extrêmement limitée, car les constructions nouvelles augmenteront de fait la vulnérabilité des territoires. Ces exceptions devront donc être strictement circonscrites aux cas où il n'y pas d'autres choix et, dans un tel cas de figure, tous les moyens devront être mis en œuvre pour que les impacts sur les enjeux exposés soient limités (dégâts aux biens, évacuation des personnes, etc.).

Ces exceptions sont encadrées ; elles seront examinées dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du PPR à l'aune d'un certain nombre de conditions obligatoires et d'éléments d'appréciation avant acceptation ou refus par l'État.

En dehors des centres urbains, les exceptions sont conditionnées à la présence d'un système d'endiguement dont le niveau de protection est au moins égal à l'aléa de référence du PPR.

La collectivité en charge de l'urbanisme doit d'abord démontrer qu'elle n'a pas d'autres choix. Ainsi, les exceptions se font sur demande des collectivités et sous réserve du respect des conditions obligatoires suivantes, nécessaires mais non suffisantes :

- **délibération motivée de la collectivité compétente en matière de PLU, accompagnée d'un avis de l'autorité compétente en matière de GEMAPI** : pour pouvoir être examinée dans de bonnes conditions par les services de l'État en charge de l'élaboration des PPR, la délibération doit être dûment motivée au regard de chacune des conditions et de chacun des éléments d'appréciation mentionnés ci-après.

- le secteur doit être porteur d'un projet d'aménagement essentiel pour le bassin de vie. On entend par projet d'aménagement essentiel un projet strictement indispensable, sans lequel le bassin de vie ne peut pas fonctionner. L'échelle à laquelle se fait la réflexion est donc le bassin de vie, c'est-à-dire à l'échelle de plusieurs

communes ayant le même bassin d'emploi. En effet, parfois la solution se trouve sur la commune voisine. En aucun cas, les demandes d'exception ne seront examinées à l'échelle communale.

Par ailleurs, à titre d'exemple, en matière de logements, il conviendra de bien distinguer le cas échéant les besoins en résidences principales des besoins en résidences secondaires, ces derniers ne pouvant pas justifier une exception. Pour les activités économiques, le taux de chômage dans le bassin de vie est un élément d'éclairage pour qualifier d'essentiel ou non le projet d'aménagement.

• absence de solution d'implantation alternative à l'échelle du bassin de vie, ou pour lequel les éventuelles solutions d'implantations alternatives à l'échelle du bassin de vie présentent des inconvénients supérieurs à ceux résultant des effets de l'aléa de référence.

Par inconvénients supérieurs à ceux résultant des effets de l'aléa de référence, on entend un risque encore plus grave que l'aléa inondation concerné ou une nuisance ayant des impacts majeurs pour la santé publique et qui ne peut pas être supprimée (par exemple zone A ou B d'un plan d'exposition au bruit d'un aéroport). Comme pour la condition précédente, l'échelle à laquelle se fait la réflexion est le bassin de vie, c'est-à-dire à l'échelle de plusieurs communes ayant le même bassin d'emploi. En effet, parfois la solution se trouve sur la commune voisine. En aucun cas, les demandes d'exception ne seront examinées à l'échelle communale.

Ensuite, le projet doit être pensé et accompagné de manière à limiter la vulnérabilité autant qu'il est possible. Ainsi, si le secteur, objet de la demande, remplit l'ensemble des conditions précédentes, le préfet examine la demande au regard des éléments d'appréciation suivants :

- la capacité du projet à assurer le libre écoulement des eaux, et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation ;
- lorsque des systèmes d'endiguement existent, le niveau de protection du ou des systèmes d'endiguement, leurs conditions d'entretien et d'exploitation, ainsi que la

Exceptions possibles en zone non urbanisée (en aléa faible ou modéré) :

Une exception à l'inconstructibilité en zone non urbanisée en aléa faible ou modéré est possible, **dans le cas très spécifique** où la collectivité a un projet de relocalisation d'une partie de sa zone urbaine en la déplaçant d'une zone d'aléa important vers une zone d'aléa plus faible (par exemple sur le littoral). Cette exception est encadrée par les mêmes conditions et éléments d'appréciation que les exceptions

connaissance des écoulements des eaux pour un événement exceptionnel ;

- une conception de l'aménagement permettant la sécurité des personnes et des biens et un retour rapide à une situation normale, ainsi que les dispositions en matière de sensibilisation des populations ; il conviendra notamment que les conditions d'accès et d'évacuation des populations soient adaptées pour permettre une évacuation simple et rapide des populations en toute sécurité (y compris les personnes à mobilité réduite), que le fonctionnement des réseaux puisse être préservé, que l'aménagement et les constructions soient conçus de manière à limiter au maximum les dégâts sur les biens, etc. ;

- les dispositions en matière d'alerte et de gestion de crise, y compris les délais prévisibles d'alerte et de secours au vu des caractéristiques de l'aléa ; en élément d'éclairage, l'existence d'un plan communal (ou intercommunal) de sauvegarde est à vérifier et il conviendra d'examiner les délais nécessaires à l'évacuation des populations qui sont un élément d'analyse déterminant ;

- la réduction de la vulnérabilité à l'échelle du bassin de vie, par une action à une échelle plus large que celle du projet : le projet augmentant de fait la vulnérabilité du territoire concerné, il conviendra d'agir, par tout moyen pertinent, pour que la réduction de la vulnérabilité puisse être diminuée ailleurs sur le bassin de vie. Le PAPI est un bon outil pour mener cette réflexion.

Il convient de bien préciser qu'il s'agit d'éléments d'appréciation sur lesquels le préfet s'appuie pour prendre la décision, et en aucun cas de critères donnant lieu automatiquement à une acceptation de la demande. *A contrario*, le respect de l'ensemble de ces critères n'est pas strictement obligatoire, si la collectivité démontre qu'un des critères est impossible à atteindre.

Au vu notamment des conditions et des éléments d'appréciation mentionnés ci-dessus, si le préfet estime que la demande d'exception peut être acceptée, l'exception est alors intégrée dans le règlement et dans le zonage réglementaire du PPR. Dans le cas contraire, le préfet informe par courrier la collectivité ayant fait la demande d'exceptions, en motivant les raisons du refus.

précédentes. Cette exception, qui sera en pratique très limitée, sera compensée par la démolition d'une zone urbanisée existante située dans une zone d'aléa de référence plus important. À titre d'exemple, la compensation devra être similaire, en taille et en composition, à la demande d'exceptions.

Tableau récapitulatif des cas où des exceptions au principe d'inconstructibilité sont possibles pour les cas exceptionnels présentés ci-dessous

Aléa		faible ou modéré	fort ou très fort
Zones urbanisées	Centre urbain	Sans objet	Exceptions possibles sur demande de la collectivité et sous conditions
	Zone urbanisée hors centre urbain		Exceptions possibles sur demande de la collectivité et sous conditions, et uniquement dans les zones protégées par un système d'endiguement dont le niveau de protection est au moins égal à l'aléa de référence
Zones non urbanisées		Exceptions possibles sur demande de la collectivité et sous conditions, et uniquement dans le cadre d'une « relocalisation d'une zone urbaine » réduisant la vulnérabilité	Pas d'exception possible

Zonage réglementaire pour l'aléa à échéance 100 ans (dans le cas de la submersion marine) :

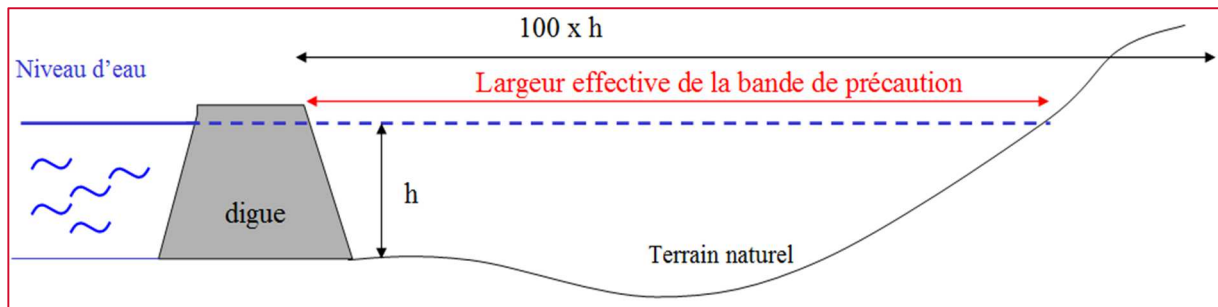
La prise en compte du changement climatique dans l'aléa à échéance 100 ans n'a pas pour conséquence de rendre inconstructible les secteurs concernés, à l'exception du cas des zones non urbanisées où le niveau de l'aléa de référence est nul mais où il existe un aléa à échéance 100 ans. Dans ce dernier cas, la zone est rendue inconstructible.

Les prescriptions pour les constructions nouvelles seront définies sur la base de l'aléa à échéance 100 ans, ceci afin que les bâtiments nouvellement construits restent résilients malgré la hausse du niveau de la mer. Par exemple, la hauteur de plancher minimale sera calée sur l'aléa à échéance 100 ans.

V- Annexes

Annexe 1 : largeur de la bande de précaution

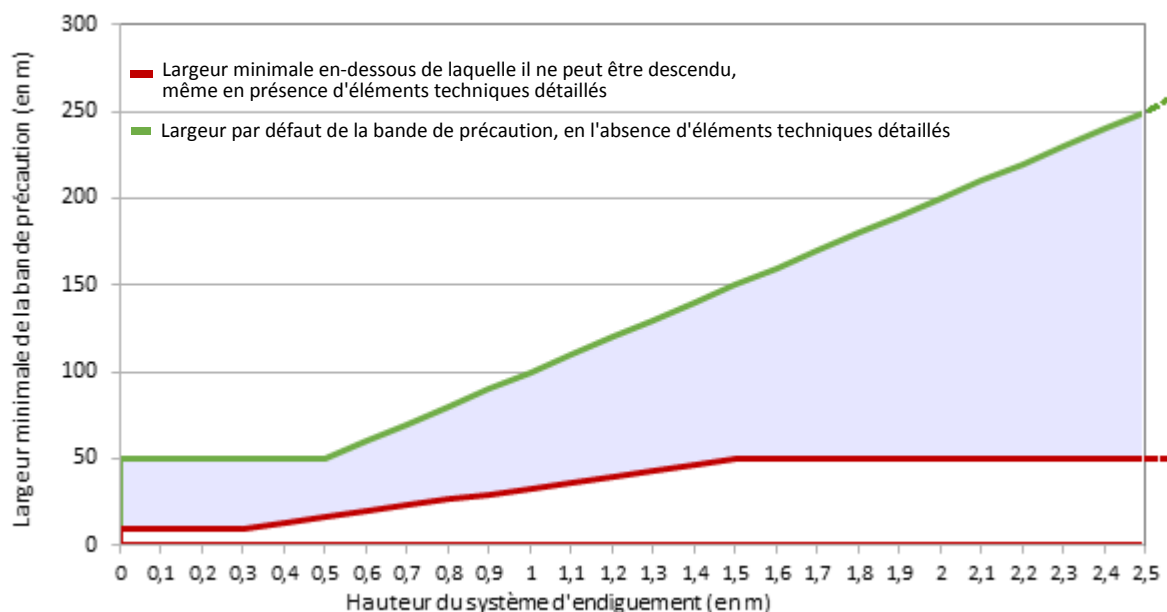
Conformément à l'article R. 562-11-4 du Code de l'environnement et à l'arrêté du 5 juillet 2019, par défaut, la largeur de la bande de précaution est fixée à cent fois la différence entre la hauteur d'eau maximale qui serait atteinte à l'amont de l'ouvrage du fait de la survenance de l'aléa de référence et le terrain naturel immédiatement derrière lui, sans pouvoir être inférieure à 50 mètres (courbe verte sur le 2^e schéma ci-dessous).



Définition de la bande de précaution derrière un système d'endiguement

Cette largeur peut être adaptée – quelle que soit la hauteur de la digue – sur la base d'éléments techniques de l'ouvrage fournis par son propriétaire ou son gestionnaire ; elle ne peut toutefois pas être inférieure à une largeur minimale (précisée ci-après). Ces éléments sont par exemple des analyses et des justifications techniques appuyées sur les résultats d'une étude de dangers du système d'endiguement.

La largeur minimale de la bande de précaution (courbe rouge dans le schéma ci-dessous), en-dessous de laquelle il ne peut être descendu même en présence d'éléments techniques détaillés, est fixée à cinquante mètres, sauf dans le cas où le terrain naturel atteint la cote NGF de la hauteur d'eau de l'aléa de référence avant les cinquante mètres. Pour les tronçons de système d'endiguement d'une hauteur inférieure à 1,5 mètre, cette largeur minimale de cinquante mètres peut être ramenée à 33 fois la différence entre la hauteur d'eau maximale qui serait atteinte à l'amont de l'ouvrage du fait de la survenance de l'aléa de référence et le terrain naturel immédiatement derrière lui, sans pouvoir être inférieure à 10 mètres.



Largeur minimale de la bande de précaution en fonction de la hauteur du système d'endiguement

Annexe 2 : glossaire

Centre urbain : les centres urbains se caractérisent par une occupation du sol importante, une continuité bâtie et une mixité des usages entre logements, commerces et services. Il s'agit de zones denses dans lesquelles il reste peu de zones non construites et où, en conséquence, les constructions nouvelles n'augmenteront pas de manière substantielle les enjeux exposés. De surcroît, le caractère historique de la zone peut être un élément d'éclairage.

Zones urbanisées/zones non urbanisées : le caractère urbanisé ou non d'une zone doit s'apprécier au regard de la réalité physique constatée et non en fonction d'un zonage du document d'urbanisme en vigueur. Ainsi, une zone déjà artificialisée avec présence de bâtiments pourra être considérée comme une zone urbanisée au sens du décret PPRi (*nota* : les constructions illégales ne seront pas prises en compte pour cette analyse). *A contrario*, une zone non artificialisée sera considérée comme zone non urbanisée au sens du décret PPRi, même si elle est dans un zonage AU, voire U, d'un document d'urbanisme.

Dents creuses : parcelles vierges consistant en des espaces résiduels de construction, de taille limitée, entre deux bâtis.

Bassin de vie : l'urbanisme et la conception des villes sont pensés à une échelle globale. Les choix d'implantation se font donc à l'échelle du bassin de vie, c'est-à-dire à l'échelle de plusieurs communes ayant le même bassin d'emploi et où les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

Construction nouvelle : construction d'un nouveau bâtiment ; cette définition exclut donc notamment les extensions de bâtiments existants ou les projets de centrales photovoltaïques au sol. Les reconstructions après sinistre ne rentrent pas non plus dans le champ du décret.

Opération de renouvellement urbain : les opérations de renouvellement urbain sont des opérations destinées à requalifier et renouveler (via des démolitions/reconstructions) une zone déjà urbanisée, dans le but de « refaire la ville sur la ville ». Cette opération peut être de taille variable : à l'échelle d'un quartier, d'un groupe de parcelles, voire, dans certains cas particuliers, d'une seule parcelle.

Une opération de renouvellement urbain peut couvrir tout type de zone urbanisée : des bâtiments à usage d'habitation, des bâtiments commerciaux, des bâtiments industriels (zones industrielles), des activités économiques, etc.

**Ministère de la Transition
écologique et solidaire**
92055 La Défense CEDEX
Tél. : 01 40 81 21 22

