

Une loi pour répondre aux catastrophes des dernières années

PAR JEAN-PIERRE BOIVIN
DIRECTEUR DE L'INSTITUT DE DROIT PUBLIC DES AFFAIRES
ET STEVE HERCÉ
AVOCAT À LA COUR

L'ESSENTIEL

L'ambition première de la loi du 30 juillet 2003 était d'apporter une réponse aux attentes nées de l'accident d'AZF. A la problématique des risques technologiques, sont venues s'agréger au fil des événements de nouvelles mesures destinées à mieux faire face aux risques naturels ou à la remise en état des sites pollués. Mais, au-delà des facteurs conjoncturels dont il est directement issu, ce texte procède, dix ans après les grandes réformes de 1992 et de 1993, à une nouvelle redistribution des cartes entre les acteurs de l'environnement industriel et redessine les contours de l'intervention des pouvoirs publics en matière de risques naturels.

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JO 31 juillet 2003, p. 1302)

L'accident d'AZF à Toulouse a catalysé la réflexion des pouvoirs publics sur la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à risques question qui n'avait pas réellement trouvé, dans la législation française, de réponse parfaitement satisfaisante¹. Ainsi, de nombreux sites industriels originellement implantés dans des zones éloignées des centres urbains s'étaient-ils vus peu à peu « rattrapés » par des formes d'urbanisation nouvelles souvent incontrôlées. Parmi les causes principales de cette situation, on peut souligner la dispersion des compétences entre les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) et la police des installations classées exercée par l'autorité préfectorale. Cette situation était encore renforcée par la survivance de la règle traditionnelle de l'indépendance des législations. Enfin, la raréfaction de l'espace consacré à l'habitat social a parfois incliné les élus, en l'absence d'identification claire des risques et de règles juridiques adaptées, à développer des programmes d'aménagement trop près de certains sites industriels.

C'est dans ce contexte, et suite aux travaux de la commission d'enquête à l'Assemblée nationale et au rapport au Premier ministre de Philippe Essig, qu'un projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques a été adopté en conseil des ministres le 13 février 2002. Ce projet a ensuite été repris par la nouvelle équipe gouvernementale, laquelle a souhaité le compléter sur de nombreux points, sans toutefois en dénaturer l'esprit. Ce texte se singularise aujourd'hui par l'introduction dans le code de l'environnement d'une nouvelle servitude d'utilité publique – le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) – qui a vocation à compléter la palette des instruments déjà existants.

Les instruments actuels sont cependant relativement nombreux et pour certains déjà anciens². Mais tous présentent cette particularité d'avoir eu des effets très limités et on ne peut qu'être frappé par le fossé qui existe – et qu'ont très bien souligné les travaux de la commission d'enquête parlementaire – entre cet arsenal juridique et les situations de fait relevées (v. rapport du conseil général des ponts et chaussées : B. Mathieu et F. Lévy, *Risque industriel et maîtrise de l'urbanisation suite à l'accident survenu à proximité de l'usine de la société Grande Paroisse à Toulouse*, février 2002, p. 5). En complément du volet relatif aux PPRT, le législateur a introduit un mécanisme particulier d'évaluation du risque technologique et d'indemnisation des victimes en cas de survenance d'un accident. Les réflexions sur ce problème avaient été nourries de l'expérience des modalités d'indemnisation – jugées trop lentes – des victimes de Toulouse.

Outre la maîtrise des risques technologiques, la loi contient des dispositions sociales, principalement axées sur la sécurité des travailleurs sur les sites à risques et l'intervention des comités d'hygiène et sécurité dans la prévention, qui ne seront pas examinés dans ce commentaire. Le législateur a également développé un autre volet, très important, portant sur la politique des sites et sols pollués. Celui-ci n'était pas prévu à l'origine. Mais au cours de la procédure parlementaire éclata l'affaire Metaleurop, laissant, entre autres problèmes, apparaître pour les comptes publics la perspective d'un passif environnemental de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros. Le gouvernement décida de réagir en inscrivant dans le projet de loi, par la voie d'amendements, un ensemble de dispositions tendant à renforcer les moyens d'action des pouvoirs publics et les garanties demandées aux entreprises en matière de remise en état de sites et sols industriels pollués. Initialement, la loi ne visait que les risques technologiques. Mais, en cours de parcours, le législateur s'est à nouveau

trouvé confronté à des catastrophes d'une autre nature, les inondations à répétition de ces derniers mois. Il en résulte que la loi comporte un volet relatif aux risques naturels visant à compléter le cadre juridique issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

La prévention des risques technologiques

Le cœur du nouveau dispositif est l'institution des plans de prévention des risques technologiques. Mais, la complexité du problème posé a conduit le législateur à multiplier les instruments visant tant à prévenir par une meilleure information que réparer le risque industriel.

LE PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET LES SERVITUDES D'ÉLOIGNEMENT

Visant la maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels à risques, le PPRT est institué par les articles L. 515-15 à L. 515-25 du code de l'environnement. Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités d'application de ces articles et les délais d'élaboration et de mise en œuvre des plans. Toutefois, le législateur a souhaité «verrouiller» le calendrier de mise en œuvre en prévoyant, à l'article 81-II, que les PPRT seront élaborés et approuvés dans un délai de cinq ans suivant la publication de la loi, soit, au plus tard, le 31 juillet 2008. Compte tenu de la complexité de la procédure d'élaboration du document, ce délai représente une contrainte de temps très forte qui impliquera une sortie très rapide du décret d'application.

Le champ d'application du PPRT

Le PPRT est une nouvelle servitude d'utilité publique qui pourra coexister avec les servitudes d'éloignement des articles L. 515-8 et suivants du code de l'environnement sans qu'on puisse, toutefois, les confondre avec ces servitudes (v. plus loin).

En premier lieu, les PPRT pourront être institués auprès des établissements existants, alors que la servitude d'éloignement ne pouvait être instituée que pour des installations nouvelles sur des sites nouveaux. Cette différence sera, cependant, partiellement gommée du fait de l'assouplissement qu'apporte la loi du 30 juillet 2003 au régime juridique des servitudes d'éloignement, lesquelles pourront dorénavant être étendues aux installations nouvelles sur un site existant ou, en cas de modification notable, aux installations faisant l'objet d'une nouvelle autorisation.

Les PPRT ne peuvent être institués qu'autour des installations comportant des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations.

En second lieu, comme les servitudes d'éloignement, les PPRT ne peuvent être institués qu'autour de certaines installations visées au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement. En substance, il s'agit des installations comportant des «risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations». Les PPRT ont également vocation à s'appliquer aux installations connexes situées dans leur périmètre. Au total, sur 670 établissements à risques, le ministère estime à environ une centaine le nombre de PPRT à établir.

Les modalités techniques et administratives d'élaboration du PPRT

Le PPRT trouve d'abord sa source dans un instrument d'inspiration profondément technique – l'étude de dangers – qui aura désormais des conséquences juridiques importantes. Avec l'étude d'impact, l'étude de dangers constituait jusqu'à présent l'un des deux piliers techniques du dossier de demande d'autorisation d'exploiter. Son statut était organisé de manière relativement succincte par l'article 3-5° du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977. Les préoccupations de maîtrise de l'urbanisation et les conséquences de l'accident de Toulouse ont replacé l'étude de dangers au cœur de la problématique de la coexistence entre l'industrie et la ville. Du point de vue de ses objectifs, l'étude est désormais mieux encadrée par la loi elle-même (v. plus loin). Mais, ce sont surtout ses conséquences qui doivent être repensées puisque le corps même de l'étude et ses conclusions auront pour finalité de préparer et de légitimer l'adoption de prescriptions techniques tendant à limiter les conséquences potentielles d'un accident ou de permettre, dans les zones qu'elle définit, la mise en place d'outils d'intervention ciblés favorisant, à terme, la reconstitution d'un glacis de protection autour des sites industriels. Sous cet angle, l'étude technique servira de fondement à la mise en œuvre des décisions d'urbanisme ou d'expropriation dont elle conditionnera *a priori* la légalité. En cas de contestation, il reviendra au juge d'opérer un délicat contrôle sur le bien-fondé technique du ou des chapitres de l'étude de dangers ayant ouvert le champ aux mesures critiquées. De ce point de vue, les rédacteurs des futures études de dangers devront être très attentifs au fait que leurs conclusions serviront à asseoir des mesures d'intervention lourdes, portant indiscutablement atteinte au droit de propriété.

Sur le plan administratif, la procédure d'édiction du PPRT est très proche de celle des servitudes d'utilité publique, auxquelles elle emprunte l'essentiel de sa substance. Bien que formellement instruit sous l'autorité de l'Etat et arrêté par décision préfectorale, le PPRT est précédé d'une concertation au sens de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Sont ainsi associés à l'élaboration du PPRT, les exploitants des installations à l'origine du risque, les communes dont le territoire est concerné, les EPCI compétents en matière d'urbanisme dont le périmètre d'intervention est couvert en tout ou en partie par le plan. Enfin, le comité local d'information et de concertation (CLIC) participe également aux travaux.

Ainsi élaboré, le plan est soumis à enquête publique puis approuvé par arrêté préfectoral. Le plan approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est porté à la connaissance des maires et annexé aux plans locaux d'urbanisme dans les

conditions de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. Les révisions de ce plan ont lieu selon les mêmes dispositions.

Les instruments mis en œuvre et les contraintes susceptibles de résulter du PPRT

Réglementation de l'usage futur des sols et des activités dans les zones spécifiquement définies par le PPRT

Aux termes de l'article L. 515-16-I du code de l'environnement, le PPRT pourront, en fonction du type de risque retenu, « délimiter des zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation ».

A travers ce texte, les pouvoirs publics entendent poursuivre deux objectifs. Le premier est un objectif classique d'urbanisme tendant à interdire ou à limiter les possibilités de construction ou de réalisation d'ouvrages de toute nature. Le second est un objectif plus ambitieux et plus large qui consiste à réglementer les activités susceptibles d'être conduites dans les zones visées par le plan. Le texte prévoit la possibilité d'intervention à deux niveaux. L'intervention peut, tout d'abord, se faire sur l'utilisation du bâti lui-même. Pourraient ainsi être interdits ou réglementés dans ces bâtis les établissements recevant du public, les établissements sensibles, tels des maisons d'hébergement de personnes âgées, les écoles maternelles, les crèches, etc. Mais le PPRT peut également prévoir que les pouvoirs publics pourront agir en dehors même de toute construction pour encadrer – voire interdire – telle ou telle activité. Pourrait, par exemple, être réglementée l'implantation de zones de loisirs en plein air (base nautique, sentier de randonnée, piste cyclable, pêche à la ligne, etc.). Par sa rédaction même, le texte fournit un cadre à la fois très général et pragmatique permettant de dégager, au cas par cas, les solutions les plus adéquates.

Les actions sur le tissu urbanistique existant

Deux formes distinctes d'actions sur le bâti existant à l'intérieur de la zone couverte sont organisées par la loi. D'une part, des « travaux de protection » pourront être imposés aux propriétaires exploitants et utilisateurs des constructions, des ouvrages, des installations ou des voies de communication couverts par le plan. D'autre part, les PPRT pourront délimiter des zones dans lesquelles la « déconstruction » du bâti existant pourra être entreprise par le recours à l'expropriation, au droit de préemption et, enfin, au droit de délaissement.

Les travaux de protection à la charge des propriétaires, exploitants et utilisateurs (art. L. 515-16-IV)

Le plan peut « prescrire les mesures de protection des populations face aux risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine ».

Les travaux susceptibles d'être prescrits ne peuvent être que des travaux légers de confortement qui, par leur nature, ne remettent pas en cause le bâti existant.

Les travaux susceptibles d'être prescrits ne peuvent être que des travaux légers de confortement qui, par leur nature, ne remettent pas en cause le bâti existant. La loi renvoie au décret le soin de préciser le montant du seuil financier relatif à ces travaux. Toutefois, lors de l'examen du texte par le Conseil d'Etat, un seuil maximal d'environ 10 % de la valeur du bâti a été évoqué (cf. rapport d'Alain Venot, n° 635, 26 février 2003, p. 50). Un tel seuil permettrait, par exemple, la pose de vitrages appropriés ou de films de protection dans les zones où un effet de souffle est susceptible de se produire. La charge des travaux repose sur le propriétaire du bien qui, en contrepartie, dispose d'un crédit d'impôt au titre de l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Le PPRT pourra, en complément des prescriptions qu'il définit, adresser de simples recommandations aux propriétaires, exploitants ou utilisateurs de constructions implantées dans la zone de dangers. Il pourra également délimiter des zones dans lesquelles seront prises des mesures de « déconstruction » favorables à la reconstitution d'un glacis de protection.

Les instruments favorables à la reconstitution d'un glacis de protection

Le véritable enjeu de la maîtrise de l'urbanisation tient aujourd'hui davantage à la sécurisation de l'existant qu'à la limitation des possibilités d'urbanisation nouvelle. Tirant toutes les conséquences de cette situation, les pouvoirs publics souhaitent désormais favoriser la reconquête d'un glacis de protection suffisant et pérenne entre le site industriel à risques et le tissu urbanistique dans lequel il est inséré. Pour ce faire, la loi prévoit la mise en place de trois instruments dont l'utilisation est graduée en fonction de la nature des risques identifiés dans l'étude de dangers, mais aussi du souhait de la commune d'intervenir.

Le premier instrument est constitué du droit de préemption urbain à l'initiative des communes (art. L. 515-16-I). Dans les zones où le PPRT, en raison des scénarii d'accidents retenus et de leur nature, a prévu que les activités et l'urbanisation puissent être réglementés, les communes ou les EPCI compétents ont la faculté d'instituer un droit de préemption urbain (DPU), dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme. En pratique, il s'agira des zones les plus larges du PPRT, où le principe même d'une intervention de la puissance publique a été retenu. Dans ces zones, l'institution d'un droit de préemption par la commune traduira une volonté authentique de la collectivité de sauvegarder son outil industriel. En effet, si la commune décide de s'engager dans cette voie, elle le fait sans l'aide financière de l'Etat ni de l'exploitant. En revanche, elle n'est jamais tenue d'instituer le droit de préemption et, lorsque celui-ci est institué, elle n'est jamais tenue de préempter. Le mécanisme ainsi mis au point est à la fois souple et peu contraignant. Il pourra permettre de régler ponctuellement des situations isolées, mais s'avèrera totalement inadapté pour faire face à des cas où le risque mis en évidence par le plan concerne des zones d'habitat collec-

tif. On soulignera que les biens préemptés peuvent être cédés par la collectivité à l'exploitant.

Le deuxième instrument prévu par la loi permet, sous certaines conditions, aux propriétaires des biens situés dans des zones spécifiques du plan de délaisser leurs biens selon les modalités prévues à l'article L. 230-1 du code de l'urbanisme. Le droit de délaissement n'est, tout d'abord, susceptible d'être institué qu'à l'intérieur des zones dans lesquelles le droit de préemption est lui-même possible, et cela en raison de l'existence, sur tout ou partie de ces zones, de «risques importants d'accidents à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine». Dès lors que, au vu de l'étude de dangers, le PPRT identifie de tels risques sur certaines zones, les communes ou les EPCI compétents ont la faculté d'instaurer dans ces zones un droit de délaissement des bâtiments ou parties de bâtiments existant à la date d'approbation du plan. Dans ce cas, l'action des communes sera appuyée par un financement tripartite (Etat, exploitants, collectivité). Les biens ainsi acquis pourront, comme précédemment, être cédés à l'exploitant.

Enfin, le troisième et dernier instrument est constitué par le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. L. 515-16-III). Celui-ci est encadré par deux conditions. D'une part, il est réservé aux seuls secteurs dans lesquels le plan, au vu de l'étude de dangers, identifie l'existence «de risques importants d'accidents à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine». D'autre part, l'expropriation ne pourra être décidée que si les travaux de prévention sur les constructions existantes s'avèrent impossibles ou plus coûteux. Le droit d'expropriation ne pourra donc être utilisé que de manière très sélective pour surmonter des situations de blocage.

On peut s'interroger sur la motivation des communes à intervenir, alors qu'elles ne seraient assurées ni d'un financement satisfaisant ni de conditions claires de revente des terrains.

La clef de voûte du système, qui conditionnera son succès ou scellera son échec, réside, *in fine*, dans le mode de financement des mesures sus-rappelées. En effet, on ne doit pas perdre de vue que les terrains qui auront été reconquis – souvent à grands frais – en vue de reconstituer un glacis de protection seront voués à des usages résiduels, pour autant que lesdits usages soient compatibles avec l'existence du risque et n'aggravent en rien l'exposition des personnes aux risques. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la motivation des communes à se lancer dans une politique interventionniste alors qu'elles ne seraient assurées ni d'un financement satisfaisant ni de conditions claires de revente des terrains aux exploitants concernés. C'est la raison pour laquelle la loi subordonne la mise en œuvre du droit de délaissement et des opérations d'expropriation à la signature d'une convention tripartite entre l'Etat, la ou les communes intéressées et les exploitants à l'origine des risques. L'objet de ladite convention est d'arrêter le cadre financier dans lequel pourront être conduites de manière concrète les mesures prévues par le

PPRT. La seule exception à cette règle est tirée du recours à la procédure d'expropriation d'urgence, lorsqu'il apparaît, au vu de l'étude de dangers, que certaines situations laissent planer des risques inacceptables pour la vie des personnes et qu'une carence de l'action administrative pourrait, sur ce point, engager la responsabilité des personnes publiques.

L'assouplissement du champ d'application des servitudes d'éloignement

Parallèlement à l'institution des PPRT, la loi procède à un assouplissement du champ d'application des servitudes d'éloignement.

En effet, l'un des reproches les plus fréquemment adressés aux servitudes d'éloignement créées par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile tenait à ce que le champ d'application de ces servitudes, inscrites aux articles 7-1 à 7-4 de la loi du 19 juillet 1976 aujourd'hui codifiée, avait été *ab initio* bridé. En effet, les servitudes d'éloignement ne pouvaient être créées que pour des installations nouvelles sur un site nouveau. Cette configuration étant en pratique peu fréquente, l'instrument s'en était trouvé d'autant contraint, voire, sous certains aspects, discrédité (M. Prieur, La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles, Rev. jur. env. 1988, n° 3, p. 281). Pour gommer cette tache originelle, le législateur a décidé d'assouplir le régime de ces servitudes en complétant l'article L. 515-8 du code de l'environnement de manière à permettre la mise en place de ces servitudes pour les risques supplémentaires créés par une installation nouvelle sur un site existant ou par la modification d'une installation existante nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation. La seconde hypothèse est relativement facile à cerner dès lors que, par le biais d'une modification notable de l'installation dans son entier, celle-ci aura été soumise à une nouvelle autorisation. La première hypothèse risque, en revanche, de receler des difficultés sérieuses. En effet, du point de vue technique, les risques supplémentaires induits par une nouvelle installation sur un site existant pourront être très délicats à apprécier ou, à tout le moins, il pourra s'avérer techniquement difficile d'isoler le risque supplémentaire créé. Les premières applications de ce texte permettront sans doute de mieux en cerner les fragilités, et ce d'autant plus que, lorsque se présentera la possibilité de mettre en place un PPRT, ce dernier aura vocation à régler la situation de l'ensemble des installations et privera en conséquence d'intérêt la servitude d'éloignement. La nouvelle rédaction de l'article L. 515-8 du code de l'environnement pourrait donc s'avérer utile jusqu'à la mise en place effective des PPRT mais, à terme, cet instrument devrait être relégué par ces plans au rang d'accessoire obsolète.

LES AUTRES INSTRUMENTS DE PRÉVENTION

L'étude de dangers

Jusqu'à l'adoption de la loi du 30 juillet 2003, la seule définition de l'étude de dangers qui existait figurait à l'article 3-5° du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977. L'article 4 de la loi introduit à l'article L. 512-1 du code de l'environnement une nouvelle définition de l'étude de dangers qui s'efforce de tenir compte du rôle désormais crucial de cette étude dans le

processus de maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à risques. En effet, la mission désormais assignée aux futures études de dangers impliquera, sur la base des scénarii retenus, une ventilation et une hiérarchisation fines de chaque catégorie de risques. En d'autres termes, l'analyse technique contenue dans l'étude de dangers va conditionner *a priori* le recours à un instrument juridique adapté au risque identifié. Pour ce faire, la loi prévoit que l'étude de dangers procède à une analyse ciblée des risques en fonction de leur probabilité d'occurrence, de leur gravité, et de la cinétique des accidents potentiels retenus dans l'étude. Cette approche, fondée sur une méthodologie qui doit être justifiée et explicitée dans l'étude elle-même, aura pour résultat de conduire à une «hiérarchisation» des risques, et c'est sur l'analyse des résultats ainsi exposés que seront déterminés les mécanismes juridiques d'intervention et les prescriptions techniques susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre du PPRT.

L'examen des travaux parlementaires montre que ce texte a été très discuté ainsi qu'en témoignent d'ailleurs les différentes rédactions auxquelles il a donné lieu (v. rapport au nom de la commission mixte paritaire, n° 411, Sénat, et n° 1041, AN). On se bornera à faire quatre commentaires.

En premier lieu, la notion de réduction du risque ne figure plus au premier rang des objectifs de l'étude comme dans les précédentes moutures. Cela ne signifie pas pour autant que l'objectif ait disparu. En effet, si la définition législative reprend largement la précédente rédaction du décret en rappelant que l'étude «définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents», l'article L. 515-15 nouveau énonce, cependant, que les PPRT tiennent également compte des mesures de prévention mises en œuvre. Il en résulte que l'analyse de la prévention demeure un exercice clairement assigné aux études de dangers.

Le champ d'application des études de danger est considérablement élargi.

En deuxième lieu, le législateur s'est refusé à une démarche directive en ce qui concerne la méthodologie de l'étude, qui demeure à ce jour sous la responsabilité de son auteur et le contrôle éventuel du tiers expert. La raison en est que les travaux parlementaires ont bien fait ressortir l'absence actuelle d'un référentiel suffisamment uniforme et fiable en la matière, tant au niveau national qu'europpéen. Cette situation est de nature à engendrer des disparités importantes selon les auteurs des études, voire selon les tiers experts ou le degré de culture du risque de l'administration destinataire. Conscient de cette carence et des enjeux qu'elle induit, le ministère de l'Ecologie et du Développement durable a créé, auprès du Conseil supérieur des installations classées (CSIC), un groupe de travail chargé de faire des recommandations en vue de l'élaboration de règles communes (arrêté du 30 août 2002, JO 5 octobre 2002).

En troisième lieu, la définition donnée par le législateur assigne à l'étude de dangers la prise en compte de la probabilité d'occurrence des accidents potentiels. Derrière cette terminologie, se profile l'important débat scientifique sur les

rôles respectifs qu'il convient de donner à l'approche déterministe ou à l'approche probabiliste dans les études de dangers. L'administration française avait fait preuve ces dernières années d'un attrait prononcé pour l'approche déterministe, conduisant, dans certaines études, à des conséquences difficilement gérables, voire à la condamnation du site. On peut espérer qu'avec la nouvelle bénédiction législative donnée à l'approche probabiliste une vision plus nuancée inspire désormais les rédacteurs des futures études et ceux qui devront les examiner.

En dernier lieu, la loi opère, à travers un nouvel article L. 551-2 du code de l'environnement, un élargissement considérable du champ d'application des études de dangers. Ce texte, dont les modalités d'application seront fixées par décret, pose le principe que les opérations de stationnement, de chargement ou de déchargement de véhicules ou d'engins de transport contenant des matières dangereuses sur des ouvrages d'infrastructure routières, ferroviaires, portuaires, ou de navigation intérieure ou sur une installation multimodale devront faire l'objet d'une étude de dangers de la part du maître d'ouvrage, dès lors que ces opérations sont susceptibles de présenter des dangers graves pour la sécurité des populations, la salubrité ou la santé publique. Cette disposition, dont les conséquences seront vraisemblablement lourdes, résulte des critiques de nombreux élus pendant les travaux de la commission parlementaire, lesquels ont insisté sur l'absence de logique consistant à concentrer les efforts de sécurité sur les installations fixes alors que les installations mobiles, du seul fait qu'elles échappent traditionnellement à la police des installations classées, étaient paradoxalement exemptées de tout contrôle. La nouvelle disposition a pour objet de répondre à cette préoccupation et de combler, au moins partiellement, cette lacune.

Une information élargie du public autour des sites à risques

L'information du public constitue un dénominateur commun de la prévention et à ce titre s'inscrit en filigrane de l'ensemble des dispositions de la loi. Mais, les installations «Seveso seuil haut» définies au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement ont fait l'objet d'une attention particulière cet angle.

D'une part, lors de leur création, l'information du public peut être renforcée. En effet, l'article L. 123-9 du code de l'environnement, dans sa nouvelle rédaction, dispose que, lors de l'enquête publique portant sur l'autorisation de l'installation, une réunion publique est obligatoire si le maire de la commune sur le territoire de laquelle sera sise l'installation en fait la demande. Cette solution de compromis entre les tenants d'une réunion publique systématique et ceux qui considéraient l'idée comme aventurée a pour effet de gommer la part d'appréciation que les textes donnaient jusqu'alors au commissaire enquêteur et au préfet.

D'autre part, le législateur s'est soucié d'assurer un degré suffisant d'information tout au long de la vie de l'installation. Est ainsi créé, à l'initiative du préfet, un comité local d'information et de concertation (CLIC) pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations seveso seuil haut. Le législateur s'est volontairement borné à créer l'institution et à définir succinctement ses pouvoirs (information sur les

accidents ou incidents dans les installations concernées, recours à des compétences expertales, avis sur les PPRT) renvoyant, pour l'essentiel, au pouvoir réglementaire le soin de prévoir les règles de composition et de fonctionnement de ces CLIC.

► Evaluation et prise en charge des dommages liés aux risques technologiques

Pour les installations «Seveso seuil haut» visées au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement et pour les stockages souterrains visés à l'article 3-1 du code minier, la loi a introduit, à l'article L. 515-26, un dispositif destiné à évaluer la probabilité d'occurrence d'un accident et le coût des dommages potentiels aux tiers causés par cet accident. Un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les modalités d'application de la mesure qui s'avèrera probablement délicate à mettre en œuvre. En effet, l'estimation que le législateur invite à produire est directement calquée sur l'étude de dangers et devra, en particulier, concerner chacun des accidents majeurs identifiés dans cette étude de dangers. Par ailleurs, le document devra également indiquer les probabilités d'occurrence de l'accident, ce qui renverra directement au calcul probabiliste introduit dans l'étude. Pour les motifs déjà indiqués ci-dessus, et en l'absence de tout référentiel fiable sur les études de dangers, on peut craindre que cette mesure ne soit la source d'inutiles inquiétudes dans le public, plus ou moins bien relayées par le CLIC, et d'une disparité de traitement entre exploitants selon les lieux et le degré de culture du risque des administrations en cause. On peut également s'interroger sur la pertinence du calcul des coûts de l'ensemble des dommages matériels potentiels causés aux tiers. En effet, ces calculs reposeront sur les divers scénarii retenus dans l'étude de dangers et, sauf à prendre systématiquement l'enveloppe la plus large, il sera très difficile de justifier tel ou tel choix. Enfin, le risque de calculs théoriques trop largement dimensionnés sera de rendre le site difficilement assurable ou d'engendrer des primes d'assurance économiquement dissuasives. Au total, il n'est pas exclu que cette disposition, qui a été vigoureusement combattue par le secteur industriel, recèle, à terme, des effets pervers sans pour autant répondre à l'objectif poursuivi.

La loi met en place un mécanisme d'indemnisation plus rapide fondé sur la déclaration de l'état de catastrophe technologique.

Par ailleurs, la loi tire les conséquences des critiques relevées à l'occasion de l'explosion de Toulouse et des délais d'indemnisation estimés trop longs. Elle met donc en place un mécanisme d'indemnisation plus rapide. Ce mécanisme repose sur la déclaration, par l'autorité administrative compétente, de l'état de catastrophe technologique. En application de l'article L. 128-1 du code des assurances, cet état peut être

constaté lorsqu'un accident intervenu dans une installation classée ou à l'occasion d'un transport de matières dangereuses ou encore dans une installation de stockage mentionnée à l'article 3-1 du code minier a endommagé un grand nombre de biens immobiliers. La déclaration de catastrophe technologique précise la zone et la période de survenance des dommages.

L'effet de cette reconnaissance de l'état de catastrophe technologique est de permettre une accélération de l'indemnisation des victimes, que ces dernières soient assurées ou non. Si les victimes disposent déjà d'un contrat d'assurance les garantissant contre les dommages incendies ou tous autres dommages à des biens d'habitation, ou encore à leurs véhicules terrestres à moteurs, elles ont alors droit, dans un délai maximal de trois mois à compter de la remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, à une indemnisation qui répare l'intégralité des dommages dans la limite des valeurs déclarées des biens mobiliers ou des capitaux assurés au contrat.

Pour accélérer le processus, le fonds de garantie prévu à l'article L. 421-1 du code des assurances pour les accidents de la circulation voit sa mission étendue et procède à l'indemnisation. Les sociétés d'assurance, qui font obligatoirement partie de ce fonds, sont subrogées dans les droits des assurés indemnisés à concurrence des sommes qui leur ont été versées par le fonds. Parallèlement, l'article L. 421-16 du code des assurances charge le fonds de garantie d'indemniser, dans les limites d'un plafond fixé par décret, les personnes dont l'habitation principale a été sinistrée par une catastrophe technologique mais qui ne sont pas couvertes par un contrat d'assurance.

► Le renforcement de la vigilance en matière de sites et sols pollués

LES MESURES DE VIGILANCE COMPLÉMENTAIRES

Les précautions *ab initio*

A l'origine cantonnée à certaines installations spécifiques en application de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 (installations de stockage de déchets et carrières), la prise en compte de la réhabilitation du site lors de la délivrance du titre d'exploitation s'est trouvée progressivement étendue à l'ensemble des installations soumises à autorisation. La directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution a stimulé la description systématique et *ab initio*, dans tout titre d'autorisation, des conditions de remise en état. Le décret n° 2000-58 du 20 mars 2000 avait, en conséquence, étendu à l'ensemble des installations soumises à autorisation l'obligation d'indiquer, dans l'étude d'impact, les mesures de remise en état que le pétitionnaire proposait de mettre en œuvre à la fin de l'exploitation. La loi du 30 juillet 2003 a permis de franchir un cap supplémentaire en étoffant de manière significative la prise en

compte de la remise en état au moment de la délivrance du titre. Plus précisément, le législateur a introduit deux types de dispositions qui font de la remise en état un point clef de l'autorisation.

En premier lieu, l'article 25 de la loi complète l'article L. 512-1 du code de l'environnement pour préciser que les capacités techniques et financières du pétitionnaire, prises en compte lors de la délivrance de l'autorisation, doivent lui permettre, non seulement de conduire son projet dans le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1, mais également « d'être en mesure de satisfaire aux obligations de l'article L. 512-17 lors de la cessation d'activité ». Cette disposition vise à rendre plus efficace la remise en état en subordonnant la délivrance du titre à l'appréciation des capacités techniques et financières du pétitionnaire. Concrètement, il s'agira d'apprécier si ce dernier est capable, tant techniquement que financièrement, de mettre en œuvre les objectifs de dépollution et les mesures de remise en état nécessaires lors de l'arrêt définitif de l'exploitation.

En second lieu, pour les installations qui seront autorisées à partir de 1^{er} février 2004 sur un site nouveau, l'arrêt d'autorisation déterminera l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif (art. L. 512-17, 4^e al.). Il ne s'agit plus seulement de définir les mesures techniques de remise en état, comme dans le cadre du décret du 20 mars 2000 précité, mais de fixer le niveau de dépollution du site qui devra être atteint lors de l'arrêt définitif de l'installation. En clarifiant les obligations de l'exploitant, cette mesure a également pour but d'améliorer sa sécurité juridique.

Les précautions pendant la vie de l'installation

Afin d'éviter que les précautions prises en amont lors de la délivrance de l'autorisation ne soient frappées d'obsolescence, le législateur a renforcé les mesures de vigilance durant la vie de l'installation. La première concerne la connaissance de l'état de pollution du site. Cette connaissance est améliorée et réactualisée à travers deux mécanismes. Pour les sociétés cotées en bourse, la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, complétée par un décret du 20 février 2002, a introduit à l'article L. 225-102-1 du code de commerce une obligation d'information des actionnaires sur les conséquences sociales et environnementales de l'activité de l'entreprise. Par ailleurs, la loi du 30 juillet 2003 introduit un nouvel article L. 512-18 du code de l'environnement faisant obligation aux exploitants des installations visées à l'article L. 516-1 (carrières, stockage de déchets, installations à la rubrique AS de la nomenclature) de mettre à jour, à chaque changement notable des conditions d'exploitation, un état de la pollution du sol. Pour assurer la diffusion de cette information, cet état est transmis au préfet, au maire de la commune concernée, ainsi, le cas échéant, qu'au propriétaire du terrain. De plus, si le terrain fait l'objet d'une vente, l'état doit être joint, tant à la promesse de vente qu'à la vente elle-même. Le critère du changement notable retenu par le législateur est à la fois opportun et délicat. En effet, c'est le critère qui permet de mesurer au plus près les évolutions de l'outil industriel, mais c'est aussi le plus délicat à manier, surtout si on doit le caler sur la procédure de l'article 20 du décret du 21 septembre 1977, tel en particulier que

l'interprète la jurisprudence (v. J.-P. Boivin, *Les installations classées*, Ed. Le Moniteur 2003, p. 276 et s.).

Le législateur a institué un suivi de l'état des capacités techniques et financières de l'exploitant d'assurer la remise en état des sites pollués.

Parallèlement au suivi de l'état du sous-sol, le législateur a logiquement institué un suivi de l'état des capacités techniques et financières de l'exploitant lui-même, afin de permettre, au moins en théorie, à l'autorité préfectorale de s'assurer de l'adéquation des moyens disponibles par rapport au passif environnemental. A cette fin, est introduit dans le code de l'environnement un nouvel article L. 516-2 faisant obligation aux exploitants des installations visées à l'article L. 516-1 d'informer le préfet en cas de modification substantielle de leurs capacités techniques et financières. Un décret en Conseil d'Etat définira les modalités d'application de ce texte et devrait préciser les seuils d'alerte à partir desquels l'obligation déclarative devrait être déclenchée. Au vu des déclarations qui lui sont faites, si le préfet estime que l'exploitant n'est plus à même de faire face à ses obligations de remise en état, il pourra imposer soit la constitution, soit la révision des garanties financières. Ce mécanisme, dont la mise en œuvre s'avèrera vraisemblablement délicate, fait figure de pierre angulaire du nouveau mécanisme et le législateur montre l'importance particulière qu'il y attache en retenant, pour sa violation, l'une des peines les plus lourdes du droit des installations classées³.

Enfin, pour assurer l'efficacité du dispositif et permettre les interventions appropriées, la loi introduit deux nouveaux moyens d'intervention. D'une part, elle élargit le champ d'application de l'article L. 512-7 du code de l'environnement en permettant à l'autorité préfectorale de prescrire toutes mesures destinées à pallier, non seulement les inconvénients liés à un accident ou à un incident, mais également les mesures destinées à remédier à « tout autre danger ou inconvénient portant ou menaçant de porter atteinte aux intérêts [de l'article L. 511-1 du code] ». D'autre part, elle élargit également de manière très significative le champ d'application de l'ancien article 3 de la loi « déchets » n° 75-633 du 15 juillet 1975. Désormais, le texte de l'article L. 541-3 aura vocation à s'appliquer non seulement au cas où des déchets sont abandonnés mais également au cas de pollution des sols avérée ou de risque de pollution des sols. Mais, surtout, alors que l'autorité administrative compétente (préfet ou maire) ne pouvait qu'ordonner sur le fondement de ce texte l'élimination desdits déchets, la même autorité pourra désormais prescrire l'exécution des travaux de réhabilitation nécessaires. Une nouvelle avenue se trouve ainsi ouverte pour la prescription des travaux de remise en état, relançant le débat que l'on avait pu penser clos sur la possibilité de prescrire par ce canal alternatif la remise en état au propriétaire du terrain en cas d'insolvabilité de l'exploitant (v. J.-P. Boivin, *Les installations classées*, préc., p. 361 et s.).

UNE DÉFINITION LÉGISLATIVE DE L'OBJECTIF DE REMISE EN ÉTAT

Jusqu'à la loi du 30 juillet 2003, la politique française des sites et sols pollués était articulée autour de quelques circulaires du ministère de l'Environnement et de l'article 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 plusieurs fois remanié. A l'exception de quelques interprétations doctrinales ou jurisprudentielles isolées, le droit positif concluait à l'existence, à la charge de l'exploitant, d'une obligation sans limite de remise en état. Cet état du droit était unanimement critiqué par les exploitants concernés en raison du caractère antiéconomique d'un tel système et de son absence totale de lisibilité et de fiabilité. Le rapport de MM. Hugon et Lubeck précité s'était assez largement fait l'écho de ces préoccupations. Des négociations étaient conduites depuis des mois entre le ministère et les partenaires pour dégager, à travers une modification de l'article 34-1 du décret, une solution réaliste et fiable.

L'introduction un peu précipitée des amendements dits «Metaleurop» fut l'occasion de faire trancher par le législateur lui-même cette épineuse question. Après d'âpres discussions, le texte finalement adopté se présente comme un compromis entre les approches globalement antinomiques des exploitants, d'une part, et des aménageurs et propriétaires fonciers, d'autre part.

Après avoir rappelé le principe même de l'obligation de remise en état, en lui donnant au passage une assise législative qui lui faisait défaut, le texte précise les usages futurs du site à l'aune desquels le préfet devra arrêter ses mesures de remise en état. Pour les installations qui cessent leur activité sous l'empire du nouveau texte⁴, la loi prévoit une série de dispositions en cascade.

En premier lieu, l'alinéa 1^{er} de l'article L. 512-17 fixe le principe de base du nouveau système. L'usage futur du site est déterminé conjointement entre l'exploitant, le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme et le propriétaire du terrain lorsque l'exploitant n'est pas lui-même propriétaire du terrain sur lequel est sise son installation. La volonté du législateur est donc de contraindre les parties intéressées à rechercher une solution négociée. Un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les conditions dans lesquelles ces accords seront formalisés et surtout les modalités selon lesquelles le préfet devra les relayer. D'ores et déjà, on relèvera que la jurisprudence de la Haute assemblée, traditionnellement hostile à toute contractualisation des pouvoirs de police, se trouvera en porte à faux par rapport à cette nouvelle disposition. L'introduction du principe même d'une négociation dans une matière traditionnellement régaliennne constitue, au plan des principes, une avancée intéressante dont il y aura lieu d'observer la portée.

En deuxième lieu, si un accord n'a pu être dégagé, la loi fixe l'usage futur du site par référence à un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt. Le décret annoncé précisera ce qu'il convient d'entendre par la notion de « dernière période d'exploitation » et précisera vraisemblablement le référentiel pertinent. Quelles que soient les précisions apportées, on peut dès maintenant avancer que, dans l'immense majorité des cas, l'usage

à prendre en compte sera, soit un usage industriel, soit un usage agricole au sens du droit des installations classées.

Le préfet est invité à prescrire toute mesure complémentaire de remise en état destinée à gommer les différences entre le site à remettre en état et le reste de la zone.

Cette solution de principe peut être remise en cause, en particulier pour les sites situés en milieu urbain ou périurbain, s'il apparaît que la réhabilitation pour un usage industriel est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone au sein de laquelle s'insère le site en question. La loi précise les critères permettant d'apprécier cet usage futur. Il s'agit, d'une part, des documents d'urbanisme en vigueur au moment de la fermeture, mais dont la vocation programmatique permet d'ores et déjà de définir l'affectation des terrains de la zone. D'autre part, le second critère est tiré d'éléments de fait, à savoir le constat de l'utilisation effective des terrains avoisinants. Ainsi, si l'on prend l'exemple de la réhabilitation d'un site industriel situé au cœur d'une zone vouée au développement du secteur tertiaire et à l'habitation, le préfet ne pourra pas, sans erreur manifeste d'appréciation, se borner à prescrire des travaux limités de remise en état pour un usage industriel. Une telle décision reviendrait, en effet, à laisser subsister au cœur de la zone une sorte de verrue de nature à en freiner le développement harmonieux. Le préfet est, en conséquence, invité à prescrire toute mesure complémentaire de remise en état destinée à gommer les différences entre le site à remettre en état et le reste de la zone. Cette dernière hypothèse traduit le souci du législateur de ne pas laisser à la charge des communes ou de leurs aménageurs le supplément de coût de remise en état indispensable pour permettre la reconversion d'un site à usage industriel en zone d'habitation ou d'activités tertiaires.

► La prévention des risques naturels

Le législateur a entendu à la fois mettre en place divers mécanismes d'information destinés, comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi, à « développer une conscience et une culture du risque dans la population » et perfectionner les outils traditionnels de prévention (servitudes, etc.) et agir sur le terrain du financement.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA « CULTURE DU RISQUE »

En premier lieu, l'article 40 de la loi complétant l'article L. 125-2 du code de l'environnement impose aux maires dont les communes sont concernées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles d'informer la population, au moins une fois tous les deux ans, sur les caractéristiques des risques, les mesures de prévention et de sauvegarde envisageables et les procédures d'alerte et de secours. Cette infor-

mation, délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, pourra notamment prendre la forme de réunions publiques.

En deuxième lieu, le code de l'environnement est complété par un article L. 565-1 instituant des « commissions départementales des risques naturels majeurs ». Sur le modèle des CLIC créés en matière de risques technologiques, ces commissions, composées en partie d'élus, de représentants des administrations et de représentants des propriétaires fonciers, visent à assurer une concertation efficace sur la politique de prévention des risques. Toutefois, ces dernières disposent d'une mission consultative beaucoup plus étendue que celle des CLIC et peuvent, notamment, donner un avis au préfet sur les actions d'information à mener en matière de risques, sur l'institution des servitudes d'inondation, ainsi que sur la programmation, la conception, la mise en œuvre et l'actualisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Par ailleurs, la loi prévoit que le préfet peut, de sa propre initiative, saisir la commission départementale compétente en vue d'obtenir un avis « sur tout rapport, programme ou projet ayant trait à la prévention ou à la gestion des risques naturels ». Ainsi conçues, les commissions départementales devraient finalement constituer un cadre adapté à la concertation locale et permettre de mieux éclairer l'autorité préfectorale.

En troisième lieu, dans le souci de renouer avec un ancien usage, l'article L. 563-3 du code de l'environnement créé par la loi prévoit que, dans les zones exposées aux risques, le maire procède à l'inventaire des repères de crues existants et qu'il établit, en tant que de besoin, de nouveaux repères sur les édifices publics. Ces repères sont destinés à informer et, surtout, à sensibiliser la population sur l'existence et les conséquences des crues exceptionnelles.

Enfin, la loi du 30 juillet 2003 rend obligatoire lors de la cession ou de la location d'un bien immobilier situé dans une zone couverte par un plan de prévention des risques naturels, la délivrance, par le vendeur ou le bailleur, d'une information sur l'existence de risques naturels ainsi que, le cas échéant, sur les sinistres ayant affecté le bien à l'occasion d'une catastrophe naturelle. Pour ce faire, un état des risques est annexé à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat et à tout contrat réalisant ou constatant la vente ainsi qu'aux contrats de location écrits constatant l'entrée dans les lieux du nouveau locataire. On précisera que ce mécanisme d'information, désormais inscrit à l'article L. 125-5 du code de l'environnement, est commun aux risques naturels et aux risques technologiques.

LES ACTIONS EN FAVEUR D'UNE RÉDUCTION DES RISQUES NATURELS

Au-delà des mesures destinées à améliorer l'information des populations, le législateur a adopté plusieurs dispositions en faveur d'une réduction « à la source » des risques naturels.

Les servitudes dites d'inondation

L'article L. 211-12 du code de l'environnement créé par la loi ouvre la possibilité d'instaurer, à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des servi-

tudes d'utilité publique sur des terrains riverains de cours d'eau ou d'une zone estuarienne ou situés dans leur bassin versant.

Ces « servitudes d'inondation » peuvent avoir deux objets distincts. D'une part, elles peuvent créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, notamment par des aménagements permettant d'accroître artificiellement la capacité de stockage d'eau. D'autre part, elles peuvent permettre de créer ou de restaurer des zones de mobilité du lit mineur, c'est-à-dire de déplacement naturel des cours d'eau, ce qui, le cas échéant, rendra nécessaire la suppression de certains aménagements, tels des digues ou des remblais. Dans tous les cas, ces servitudes sont instituées par un arrêté préfectoral, pris après l'enquête publique du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La loi ouvre la possibilité d'instaurer des servitudes d'utilité publique sur des terrains riverains de cours d'eau en vue de prévenir les inondations ou en limiter les effets.

Par l'édition de ces servitudes, l'objectif poursuivi par le législateur est de parvenir, grâce à une intervention située le plus en amont possible des zones à enjeux, à un « ralentissement dynamique » (v. Yves Détraigne, Rapport Sénat, n° 154, p. 84) des crues et permettre ainsi une réduction de l'impact de ces dernières sur les zones urbanisées.

Afin d'assurer l'efficacité du mécanisme, l'arrêté préfectoral instituant la servitude peut soumettre à déclaration préalable certains travaux ou ouvrages ayant vocation à être réalisés dans le périmètre des zones ainsi créées et qui ne sont pas couverts par un régime d'autorisation ou de déclaration au titre du code de l'urbanisme. Il doit, toutefois, s'agir, selon l'article L. 211-12-IV du code de l'environnement, des seuls travaux ou ouvrages susceptibles de faire obstacle au stockage et à l'écoulement des eaux ou au déplacement naturel d'un cours d'eau.

En ce qui concerne les *travaux*, l'autorité compétente pour statuer sur la déclaration devra recueillir l'accord du préfet qui peut refuser leur exécution dans un délai de deux mois. De façon très originale et contraire au principe de la compétence des communes en matière d'urbanisme, ce mécanisme peut également être étendu aux travaux soumis à un régime d'autorisations ou de déclarations instituées par le code de l'urbanisme. En ce qui concerne les *ouvrages*, l'autorité compétente pour statuer sur la déclaration sera le préfet lui-même. Il pourra s'opposer à leur réalisation dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, par une décision motivée. Comme pour les travaux, certains ouvrages pourtant encadrés par un régime d'autorisation ou de déclaration au titre du code de l'urbanisme pourront être soumis à l'accord préalable du préfet obligatoirement sollicité par l'autorité compétente pour statuer sur la demande.

Les sujétions imposées aux propriétaires des terrains grevés par les servitudes seront indemnisables par la collectivité qui en a demandé l'institution. Le cas échéant, cette indemnité devra également couvrir l'obligation imposée au propriétaire

de supprimer, de modifier ou de créer des éléments permettant la mise en œuvre de la servitude⁵. En outre, la loi a instauré un mécanisme de délaissement au profit des propriétaires de terrains grevés de servitudes dans les zones créées ou restaurées. Ce droit de délaissement ne pourra être utilisé que dans un délai de dix ans à compter de la constatation par arrêté préfectoral de la mise en œuvre de la servitude.

La lutte contre l'érosion

Le législateur a, par ailleurs, souhaité mieux encadrer les pratiques agricoles qui, en favorisant l'érosion, accélèrent l'écoulement des eaux de ruissellement et provoquent des dommages importants en aval. L'article L. 114-1 du code rural permet au préfet de délimiter des zones d'érosion dans lesquelles sera défini un programme d'actions, en concertation avec les collectivités territoriales et les propriétaires et exploitants des terrains concernés. Ce programme d'actions aura pour objet de promouvoir et même, le cas échéant, de rendre obligatoires certaines pratiques agricoles limitant les risques d'érosion.

LE FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION DU RISQUE

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé le fonds de prévention des risques naturels majeurs dit fonds «Barnier». De nature privée, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations d'assurance additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, dites surprimes catastrophes naturelles. Il intervient dans le cadre du financement de certaines dépenses visées à l'article L. 561-3 du code de l'environnement, au premier rang desquelles figurent les indemnités versées en cas d'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement des vies humaines.

La loi du 30 juillet 2003 vise à élargir le champ d'intervention de ce fonds, afin d'assurer une meilleure efficacité des mesures de prévention, de sauvegarde et d'indemnisation en matière de risques naturels. Par le truchement du financement, le législateur a, en réalité, clairement souhaité encourager le recours à des mesures plus efficaces et moins coûteuses que les expropriations engagées sur l'initiative de l'Etat. Cet élargissement doit intervenir à un double titre.

D'une part, la loi étend aux communes et à leurs groupements la possibilité, jusqu'alors réservée à l'Etat, de prendre l'initiative de l'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur mettant en péril la vie humaine. A ce titre, les communes et leurs groupements bénéficieront dorénavant du fonds «Barnier». Il est précisé que si le bien a été endommagé par une catastrophe naturelle, les indemnités d'assurance seront déduites du montant des indemnités d'expropriation de manière à éviter un enrichissement sans cause des assurés expropriés. D'autre part, le législateur a élargi matériellement le champ d'intervention du fonds «Barnier» en modifiant l'article L. 561-3 du code de l'environnement. En dehors des indemnités d'expropriation, ce fonds peut à présent contribuer au financement de quatre types de mesures de prévention.

En premier lieu, il peut financer l'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'Etat de certains biens exposés à un risque naturel ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation. Cette procédure, qui se caractérise sa souplesse, ne pourra être mise en œuvre que si le prix d'acquisition amiable est inférieur aux indemnités d'expropriation prévues à l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

Le mécanisme d'acquisition amiable doit permettre la mise en œuvre d'une politique cohérente de gestion du risque.

Deux types de biens pourront ainsi être acquis à l'amiable. D'abord ceux exposés à un risque prévisible naturel majeur menaçant gravement des vies humaines, lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations sont plus coûteux. Il s'agit ici d'une véritable alternative à l'expropriation. Ensuite, des biens à usage d'habitation ou des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés pourront être acquis à l'amiable lorsque ces biens auront été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés. Il ressort des travaux parlementaires que le prix d'acquisition sera vraisemblablement limité par décret à 40 000 euros par bien. Ce mécanisme d'acquisition amiable doit permettre la mise en œuvre d'une politique cohérente de gestion du risque. En effet, alors que les terrains acquis seront obligatoirement «gelés» par une interdiction d'occupation, voire de constructibilité, le prix d'acquisition permettra d'inciter et d'aider les propriétaires à se réinstaller en dehors de la zone à risques⁶. En deuxième lieu, les études et travaux de prévention, définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé, sur des biens à usage d'habitation ou sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés, pourront être financés par le fonds «Barnier».

En troisième lieu, il en ira de même des campagnes d'information sur les garanties existant en matière d'assurance contre les catastrophes naturelles.

Enfin, la loi prévoit la prise en charge par le fonds des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement de ces cavités s'il existe un risque d'effondrement menaçant gravement des vies humaines. On observera, cependant, que ces opérations étaient déjà prises en charge par le fonds «Barnier» en application de l'article 159 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

L'extension ci-dessus du champ d'intervention du fonds «Barnier» devant nécessairement s'accompagner d'une augmentation de ses ressources, la loi a rehaussé le taux maximal de prélèvement sur le montant des surprimes «catastrophes naturelles» de 2,5 % à 4 %.

LA CRÉATION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Une des conséquences des dispositions précitées est que la loi du 30 juillet 2003 apporte une modification importante au régime de propriété et de gestion des cours d'eau en créant un domaine public fluvial des collectivités locales. Ce nouveau dispositif s'inspire très largement des mesures qui figuraient dans le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, lequel n'avait pu être définitivement adopté sous la précédente législature.

L'article 56 de la loi insère le principe de l'existence d'un domaine public fluvial des collectivités territoriales à l'article 1^{er} du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure. Sous cet angle, le législateur vient, en réalité, entériner une substitution progressive dans les faits des collectivités locales à l'Etat et aux propriétaires riverains dans la gestion des cours d'eau. Le domaine public fluvial des collectivités territoriales sera constitué des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau dont les collectivités ou leurs groupements seront devenus propriétaires.

Le domaine public fluvial des collectivités territoriales sera constitué des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau dont les collectivités ou leurs groupements seront devenus propriétaires.

La qualité de propriétaire pourra, en premier lieu, résulter de la création, par les collectivités territoriales, de nouveaux canaux ou plans d'eau. Mais, en second lieu, leur qualité de propriétaire pourra également résulter d'une acquisition à l'amiable ou par voie d'expropriation. Dans cette hypothèse, le classement dans le domaine public des collectivités locales sera prononcé par arrêté du préfet coordonnateur de bassin, après avis des collectivités intéressées et du comité de bassin compétent⁷.

En dernier lieu, la loi envisage les possibilités de transfert de propriété, à titre gratuit, du domaine public fluvial au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de la part de l'Etat ou d'une autre personne publique. Ce transfert sera opéré à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, une priorité étant donnée aux régions et groupements de régions territorialement compétents. Afin de permettre un choix éclairé des collectivités, la loi a mis en place un mécanisme d'expérimentation. Une convention conclue entre l'Etat et la collectivité intéressée pourra organiser les conditions d'aménagement et d'exploitation du domaine par la collectivité pendant une durée maximale de six ans. A l'issue de cette expérimentation, le transfert de propriété sera opéré au profit de la collectivité locale, à moins que cette dernière n'y renonce au moins six mois avant.

Enfin, en vue d'éviter les conséquences néfastes liées à une « balkanisation » du domaine public fluvial, un décret en Conseil d'Etat fixera la liste des cours d'eau exclus du mécanisme de transfert⁸ et déterminera les mesures permettant d'assurer la cohérence de la gestion du domaine ayant fait l'objet du transfert. Ce souci de coordination a d'ailleurs été

à l'origine de la création, par l'article 41 de la loi, d'un chapitre IV dans le livre V du titre VI du code de l'environnement spécifiquement consacré à la prévision des crues. Il y est précisé que l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'Etat. Concrètement, un schéma directeur de prévision des crues est arrêté pour chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin en vue d'assurer la cohérence des dispositifs de surveillance des crues que peuvent mettre en place les collectivités territoriales, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, avec les dispositifs de l'Etat et de ses établissements publics. ■

(1) Pourtant, cette problématique était prise en compte depuis fort longtemps par le droit. Ainsi, le décret impérial du 15 octobre 1810 prévoyait-il que les installations à caractère industriel ne pourraient être autorisées à fonctionner que sous la condition expresse de leur éloignement par rapport aux habitations. Ce principe a, par la suite, été repris par la loi n° 76-633 du 19 juillet 1976 (Code de l'environnement, art. L. 512-1).

(2) Article L. 421-8 du code de l'urbanisme permettant d'instituer des servitudes dans les communes dépourvues de PLU, servitude d'éloignement des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement, projet d'intérêt général (PIG) tel que défini à l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme, article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Enfin, le PLU lui-même, receptacle au sein duquel doit être pris en compte l'ensemble des politiques publiques susceptibles d'affecter l'utilisation de l'espace communal, peut également être un vecteur efficace de la politique de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, cf. J.-P. Boivin, *Le PLU : une matrice efficace pour la gestion des risques dans le cadre communal?*, BDEI????, 2002, n° spécial, 2^e partie, BDEI 2003, n° 1.

(3) Art. L. 514-11-IV du code de l'environnement : six mois d'emprisonnement et 75000 euros d'amende.

(4) Pour celles qui seront créées à partir du 1^{er} février 2004 sur des sites nouveaux, v. ci-dessus l'effet des dispositions du nouvel article L. 512-17, alinéa 4.

(5) La loi a, enfin, posé le principe d'une indemnisation des occupants pour les préjudices liés à une surinondation. Toutefois, il est précisé que cette indemnisation sera réduite si l'occupant a contribué, par son fait ou sa négligence, à la réalisation des dommages.

(6) Sur ce point, on pouvait constater que le versement des indemnités d'assurance ne permettait pas, à lui seul, de financer une réinstallation en dehors des zones à risque, notamment en raison du coût d'acquisition d'un nouveau terrain d'assiette. V. rapport Venot, p. 143.

(7) De manière plus générale, les modalités de classement et de déclassement des cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau dans le domaine public de l'Etat et des collectivités territoriales sont respectivement révisées et instituées par le biais d'une modification de l'article 4 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

(8) Il s'agira des cours d'eau de grand gabarit présentant un intérêt national, notamment pour le transfert de marchandises.

POUR EN SAVOIR PLUS

- *Dr. env., numéro spécial, Environnement et urbanisme : sur la voie de l'intégration ?*, n° 95, janvier-février 2002, (en particulier, P. Le Louarn, *Le droit de l'environnement est-il soluble dans le droit de l'urbanisme ?*, p. 2).
- *Commission d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur. Rapport AN n° 3559, Les leçons de Toulouse : 90 propositions pour réduire, ensemble, les risques industriels, 2002*
- *Yves Détraigne, Rapport Sénat n° 154 (2002-2003).*
- *Alain Venot, Rapport AN, n° 635.*
- *Philippe Essig, Rapport au Premier ministre, Débat national sur les risques industriels, 6 février 2002.*
- *Jean-Pierre Boivin, Les PPRT : un premier pas... encore trop timide!*, Bull. CPU????, février 2002.