



HAL
open science

”La prise en compte des risques liés à une éruption volcanique dans les documents d’urbanisme”

Jennifer Marchand

► **To cite this version:**

Jennifer Marchand. ”La prise en compte des risques liés à une éruption volcanique dans les documents d’urbanisme”. workshop projet I-Site Cap 20-25 UCA Prévention des risques et réaction face aux catastrophes volcaniques - Réunion & Guadeloupe, Anne Jacquemet-Gauché, Pr de droit public, CMH EA 4232-UCA; Sabrina Dupouy, MCF en droit privé et en sciences criminelles, CMH EA 4232-UCA, Apr 2019, Clermont-Ferrand, France. hal-02093740

HAL Id: hal-02093740

<https://uca.hal.science/hal-02093740v1>

Submitted on 2 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La prise en compte des risques¹ liés à une éruption volcanique dans les documents d'urbanisme

par

Jennifer MARCHAND, Maître de conférences, Université Clermont Auvergne, CMH, EA 4232

Communication dans le cadre du Workshop I-Site, CMH/UCA, 9 avril 2019

1. La pyramide des documents d'urbanisme : la particularité de l'outre-mer

Le droit de l'urbanisme se fonde largement sur une politique de prévention², qui concerne un risque avéré, le cas échéant scientifiquement prouvé (dont seule la réalisation du dommage consécutif est incertaine). Toute politique de prévention des risques naturels vise au premier chef à réduire les conséquences des dommages potentiels pouvant résulter d'un évènement naturel, en édictant et en mettant en œuvre des mesures parmi lesquelles figure la maîtrise de l'urbanisme et l'adaptation du bâti par la réglementation. Trois documents d'urbanisme organisent l'utilisation et l'occupation des sols en outre-mer :

► **Le schéma d'aménagement régional** : spécificité des régions d'outre-mer, c'est un document d'orientation élaboré par la région, en association avec l'Etat, les communes et les communautés de communes ou d'agglomération, les chambres consulaires, les organisations professionnelles et les associations de protection de l'environnement et approuvé par décret en Conseil d'État. Il fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il détermine : la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les SCOT doivent être compatibles avec les orientations et les règles définies par le SAR. En

-
- 1 L'aléa est la manifestation d'un phénomène naturel d'occurrence et d'intensité données.
L'enjeu est l'ensemble des personnes et des biens susceptibles d'être affectés par un phénomène naturel.
L'enjeu se caractérise par son importance (nombre, nature, etc) et sa vulnérabilité.
La vulnérabilité exprime et mesure le niveau de conséquences prévisibles de l'aléa sur les enjeux.Elle caractérise la plus ou moins grande résistance d'un enjeu à un évènement donné.
Le risque est le produit d'un aléa et d'un enjeu.
Le risque majeur se caractérise par sa faible fréquence, sa gravité et l'incapacité de la société exposée surpasser l'évènement.
- 2 Le principe de précaution s'applique lorsqu'existe un risque seulement potentiel, non établi sur le plan scientifique, mais suffisamment sérieux pour être pris en compte

l'absence de SCOT, ce sont les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui doivent être compatibles avec les orientations et les règles définies par le SAR. Le SAR de la Guadeloupe évoque la prise en compte des risques naturels en général et le risque de houle cyclonique en particulier. Le volcanisme n'est abordé qu'en lien avec le développement du tourisme. A La Réunion un premier SAR a été approuvé en 1995, il a fait l'objet d'une révision en 2011. Il est actuellement en cours d'évaluation pour une modification ou révision.

► **Le schéma de cohérence territorial** : Le SCOT doit apprécier les incidences prévisibles de leurs orientations sur l'environnement. Le SCOT définit notamment les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels et technologiques (article L.101-2 du Code de l'urbanisme) et détermine des objectifs en matière de prévention des risques. A ce titre, il détermine les espaces et sites naturels ou urbains à protéger. Il peut en définir la délimitation et la localisation. Les communes guadeloupéennes exposées aux risques liés à une éruption volcanique ne sont pas couvertes par un SCOT³, celui couvrant les communes réunionnaises exposées aux risques liés à une éruption volcanique a été prescrit en 2005 et relancé en 2012 (SCOT Grand Sud 2030). L'évaluation environnementale rendue en 2016 comprend des développements sur l'intégration des risques naturels, technologiques et sanitaires dans le projet de SCOT. Le territoire est fortement concerné par l'aléa inondation et l'aléa mouvement de terrain. L'évaluation environnementale précise qu'il est donc nécessaire de connaître et de prendre en compte le plus en amont possible ces aléas pour mieux les intégrer dans la réflexion sur l'aménagement du territoire. Le SCOT devra être compatible avec les différents plans de prévention des risques naturels (PPR).

L'évaluation environnementale précise simplement que le SCOT devra également intégrer l'aléa volcanisme. Le projet de SCOT et les orientations choisies devront intégrer pleinement :

- les risques naturels, en respectant les règles fixées par les plans de prévention des risques naturels prévisibles approuvés, et en reportant sur les communes cette nécessité à l'échelle des plans locaux d'urbanisme,

- les aléas connus, et notamment l'aléa submersion marine et recul du trait de côte (tenant compte du changement climatique) en particulier sur les zones urbanisées (Grand-Bois à Saint-Pierre, Saint-Joseph...).

► Le plan local d'urbanisme : Le PLU, s'il continue à déterminer les conditions d'utilisation des sols et de l'espace par l'instauration de servitude d'urbanisme, le PLU est le vecteur d'un projet urbain formalisé dans un projet d'aménagement et de développement durable désormais orienté vers la densification urbaine et la lutte contre l'étalement urbain. La régulation de l'urbanisation permet de prendre en compte le risque naturel dès lors que, outre le fait que l'urbanisation accroît la vulnérabilité des populations aux risques naturels, elle conduit également à le générer. Le droit de l'urbanisme et ses instruments d'application prennent en charge les risques susceptibles de contrarier l'aménagement ou l'occupation des sols. Les PLU participent ainsi à l'insertion des risques dans la problématique de la gestion des espaces habités.

2. Échantillon de l'étude : PLU des communes les plus directement concernées par les risques liés à une éruption volcanique

L'étude s'est concentrée sur l'analyse des PLU des communes les plus exposées aux aléas volcaniques

► **Pour La Réunion**, je me suis basée sur l'étude et l'évaluation du risque volcanique à la Réunion⁴ réalisée le BRGM. Cette étude :

- dresse un inventaire des enjeux et caractérisation de la vulnérabilité face aux différents aléas volcaniques associés à l'activité du Piton de la Fournaise
- évalue les effets attendus pour chaque type de phénomène et réalise des scénarii de risque volcanique donnant les impacts des événements sur le milieu
- la zone d'étude concernent 8 communes qui seraient potentiellement les plus touchées par des aléas volcaniques : Saint-Pierre, Petite-île, Saint-Joseph, Saint-Philippe, Sainte-Rose, Saint-Benoît, La Plaine-des-Palmistes et le Tampon

► **Pour la Guadeloupe**, je me suis basée sur le site de la DEAL qui recense les communes vulnérables à savoir (ci-dessous): Saint-Claude, Basse-Terre, Baillif et Gourbeyre et plus

4 <https://www.brgm.fr/projet/evaluation-risque-volcanique-reunion-prise-compte-gestion-crise>

partiellement Vieux-Habitants, Vieux Fort, Trois Rivières et Capesterre-Belle-Eau. Les communes sont classées par zones :

- Zone 2A : Saint-Claude et Basse-Terre : explosions, nuées ardentes et avalanches, en cas d'éruption de forte ampleur ou de déstabilisation. Zone à évacuer préventivement ou devant être prête à évacuer dans un délai très court.
- Zone 2B : Gourbeyre : idem
- Zone 3 : Vieux-Habitants, Baillif : éruptions magmatiques exceptionnellement fortes et peu fréquentes (explosions, retombées de roches et cendres) : zone à évacuer uniquement en cas d'aggravation notable des phénomènes
- Zone 4 : Trois-Rivières, Capesterre : concernées uniquement par les retombées de cendres fines et gaz légers en fonction de la direction des vents.

► **Accès aux données** : L'étude des PLU des communes listées ci-dessus a été privilégiée avec une difficulté concernant l'accès à ces documents.

- Le Géoportail de l'urbanisme : aucun PLU des communes sus-visées n'a été déposé sur le portail.

- Le site Internet des communes : les PLU sont pour certains mis en ligne, pour d'autres non et les communes concernées que j'ai contacté par mail n'ont pas répondu sauf la commune de Saint-Philippe (La Réunion) dont le PLU est en cours d'élaboration depuis septembre 2018. C'est donc le RNU qui s'applique à l'ensemble du territoire communal. Idem pour la commune de Saint-Joseph dont l'enquête publique portant sur le projet de PLU arrêté par le conseil municipal le 5 octobre 2018 doit s'achever le 10 avril.

Ont pu être consultés en intégralité pour La Réunion, les PLU de Saint-Pierre, Saint-Benoit et du Tampon, partiellement le règlement du PLU de la commune de Petite-île. Pour la Guadeloupe, ont été consultés en intégralité les PLU de Saint-Claude, Basse Terre. Sur le site internet de la commune de Trois Rivières, l'onglet PLU est vide mais le site comprend une page sur la Soufrière et infirme sur l'augmentation de l'activité volcanique⁵

5 <http://villetroisrivieres.fr/la-soufriere/>: Depuis le début de l'année 2018, l'Observatoire Volcanologique et Sismique de la Guadeloupe (OVSG) constate une augmentation de l'activité volcanique, qui se traduit notamment par une intensification de l'activité micro-sismique. S'il n'y a pas de risque d'éruption à très court terme, la déformation du dôme qui est en cours provoque des événements à la surface. L'activité des fumerolles est ainsi plus importante sur une zone élargie avec l'apparition de nouveaux centres d'émission, des projections de boues brûlantes et acides, de roches.... Les zones d'instabilité avec des risques d'effondrement augmentent ainsi que les risques d'émanations toxiques. Le préfet de la Guadeloupe a pris un arrêté pour élargir le périmètre de sécurité au sommet de la Soufrière

Les sites Internet des communes de Baillif, Gourbeyre, Vieux-Habitants, Vieux Fort et Capesterre Belle Eau sont inaccessibles (ou inexistant?).

I. Droit des risques naturels et droit de l'urbanisme

La planification urbaine s'est intéressée progressivement à la questions des risques naturels même si c'est c'est le droit de l'environnement qui a l'antériorité et la prééminence. Le droit de l'urbanisme est au nombre des législations organisant la prise en charge des risques naturels. Police de l'occupation et de l'utilisation des sols, le droit de l'urbanisme, par les documents d'urbanisme, contribue à la prévention des risques naturels prévisibles⁶ parmi lesquels figure le risque volcanique en évitant ou en retardant certains dangers préexistants par l'aménagement urbain (A). Le PLU assure également la traduction spatiale des règles établies par les PPRN en application du droit de l'environnement (B).

A. La prévention des risques naturels directement organisée par les documents d'urbanisme

Depuis 1982, la planification de l'usage des sols est conçue comme la démarche essentielle de la prévention des risques naturels. **Il ne s'agit pas de planifier le risque mais de le prévenir par les zonages des lieux où il est susceptible de se produire pour organiser les occupations compatibles du sol et de l'espace.**

Les PLU déterminent les conditions permettant de prévenir les risques naturels prévisibles et d'une façon générale assurer la sécurité et la salubrité publique. Selon l'**article L. 101-2 du code de l'urbanisme**, dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre « la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ». L'article L. 151-1 énonce que le PLU respecte les

afin de prévenir et réduire les risques pour les randonneurs. La page Internet informe sur les différents scénarios du Plan Orsec Volcan

6 Selon l'article L. 562-1 du code de l'environnement les risques naturels prévisibles recouvrent les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones

principes énoncés à l'article L. 101-2. Cette obligation légale de prise en compte des risques, constitue une condition de légalité des documents d'urbanisme concernés

En dehors de tout zonage de risque, les règles d'urbanisme concernant la prévention des risques naturels peuvent s'appuyer sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme⁷.

Cette disposition d'ordre public, applicable même lorsque la commune est couverte par un PLU, permet de restreindre l'occupation et l'utilisation de l'espace en raison de la localisation ou de la situation d'un projet en raison des risques qui affectent l'espace considéré. Néanmoins, le principe de sécurité juridique, qui impose que la mesure de prévention puisse être connue et identifiées à l'avance par ses destinataires, rend nécessaire une délimitation préalable des zones exposées à un risque naturel. Le principal mécanisme de prise en compte des risques naturels et notamment ceux liés à une éruption volcanique sera le zonage et l'identification de secteurs à risques.

Les documents composant le PLU doivent intégrer la prévention des risques naturels :

- Le rapport de présentation : présente une analyse de l'état initial de l'environnement, expose les motifs de délimitation des zones et la justification du caractère adapté des prescriptions du règlement au regard du risque considéré. Ce rapport, qui fait partie intégrante du P.L.U., permet donc de justifier le parti d'urbanisme créant des zones soumises à des restrictions en raison des risques⁸
- Le PADD : constitue le projet de territoire et doit prendre en compte l'exposition et la vulnérabilité du territoire aux risques identifiés
- Les OAP : peuvent poser des principes d'aménagement dans un secteur où un risque a été identifiés
- Le règlement et les documents graphiques : font apparaître les secteurs où l'existence de risques naturels justifie que les constructions soient interdites ou soumises à des conditions spéciales⁹. Le risque naturel « n'existe pas à l'état de nature : c'est l'occupation humaine qui

7 Article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».

8 C.A.A. Marseille, 14 juin 2007, Mme Alice X, n°04MA02549

9 L'existence de risques naturels peut justifier d'interdire ou de soumettre à conditions les constructions comprises dans le périmètre des secteurs où ils sont identifiés, au même titre qu'elle justifiait, dans le cadre des P.O.S., leur classement en zone ND (C.E., 8 janv. 1992, Perrotey, n° 85.549 ; C.E., 12 juin 1995, S.A.R.L. Socexhol, n° 130.406

créé le risque, transforme, par une exposition plus ou moins volontaire à leurs effets, des événements plus ou moins naturels en danger ». **La territorialisation des risques naturels constitue le fondement d'une prévention rationnelle¹⁰. L'approche territoriale de la problématique des risques conduit à dédier certains espaces aux risques par l'exclusion de toute occupation¹¹.**

- ✖ L'article R.151-24 détermine cinq catégories de zones naturelles parmi lesquelles figurent les zones liées à la nécessité de prévenir les risques, notamment d'expansion des crues.

Cependant d'autres outils existent, applicables à d'autres zones (U et AU), permettant d'édicter des règles adaptées à la prévention de ces risques en fonction du type d'aléa et du contexte urbain :

- ✖ Les articles R.151-30 à R.151-33 permettent d'interdire ou autoriser sous conditions certains types d'activités et certains usages des sols. « Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : 2° Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols (art. R. 151-31) ».
- ✖ Le 1° de l'article R.151-34 vise les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ;
- ✖ Le 4° de l'article R.151-42 pour prévoir des règles spécifiques aux rez-de-chaussée.

; C.A.A. Lyon, 3 fév. 2004, S.C.I. les jardins Dauphiné, n° 99LY00413 ; C.A.A. Nantes, 10 oct. 2006, Cne de Mazé, n° 05NT01868 ; C.A.A. Marseille, 19 oct. 2006, Cne de Contes, n° 03MA01967).

10 Traité de droit des risques naturels, Le Moniteur, 2014

11 Billet Ph., Le formatage juridique des zones exposées à un risque naturel majeur, Mélanges offerts à Hélin J.- C., Litec, 2004, p. 112 ; Mesnard A.- H., Territoires et risques. Territoires à risques, Mélanges offerts à Hélin J.- C., Perspectives du Droit public, Litec, 2004, p. 433.

► **Synthèse** : L'individualisation des zones à risques rendue possible au niveau des PLU est une contribution efficace des documents d'urbanisme à la prévention des risques. Le droit de l'urbanisme avec les secteurs à risques ou avec l'article R. 111-2 permet d'adapter l'occupation humaine aux risques mais surtout de « reconnaître un territoire aux phénomènes naturels, quitte à limiter ou interdire toute occupation anthropique¹² ».

B. La prévention des risques naturels au titre des servitudes d'utilité publique

Selon l'article L.151-43 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État. **En matière de risques naturels, sont notamment qualifiés de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols les plan de prévention des risques naturels.**

Le PPR approuvé vaut SUP. Il doit donc être annexé au PLU en application des articles L. 126-1 et R. 123-24 du code de l'urbanisme par l'autorité responsable de la réalisation du PLU dans un délai de 3 mois suivant son approbation. A défaut et après mise en demeure non suivie d'effet adressée à l'autorité compétente, le préfet a l'obligation de procéder d'office à l'annexion. Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan ou publiées sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 129-1 peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. La mise en conformité du PLU avec les dispositions du PPR n'est pas obligatoire¹³, elle est cependant nécessaire lorsque ces documents divergent pour rendre cohérentes les règles d'occupation du sol.

12 Ph. Billet, op. cit, p. 112

13 Les servitudes environnementales ne conditionnent pas la légalité du PLU ; il n'y a donc aucune obligation de la part du PLU d'être le décalque du PPR. Dans l'hypothèse d'une distorsion, voire d'une contradiction entre le zonage et le règlement du PLU d'un côté, et la réglementation propre à la servitude environnementale de l'autre, le maire compétent pour délivrer l'autorisation d'urbanisme devra appliquer la disposition la plus sévère ; en outre il peut et doit le cas échéant prendre une décision de refus en s'appuyant sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Cela dit, cette autonomie au fond entre le PLU et les documents de prévention des risques doit être nuancée. Un PLU peut être considéré comme illégal du fait de l'erreur manifeste consistant à avoir classé en zone constructible un terrain exposé à un risque avéré identifié par une servitude environnementale. Mais l'inverse peut être vrai : les prescriptions fixées par un PLU ne doivent pas être trop restrictives s'il apparaît que le risque identifié par un plan de prévention des risques naturels correspond à un aléa limité, qui peut être prévenu sans aller jusqu'à fixer des règles d'interdiction de la constructibilité. Le juge serait alors conduit à censurer le plan pour erreur manifeste (CAA Marseille 19 oct. 2006, Commune de Contes, req. n° 03MA01967).

Une fois approuvé et, obligatoirement, annexé au PLU ou POS, le plan de prévention produit tous ses effets, y compris en provoquant l'inconstructibilité de parcelles initialement classées en zones constructibles d'un PLU. **Le PLU par son zonage et son règlement va traduire à la parcelle l'ensemble des dispositions des PPR selon une articulation avec les dispositions de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme qui a néanmoins été précisée par le Conseil d'État.** Ces dispositions ne sont pas exclusives et peuvent se combiner. L'autorité compétente a la possibilité d'accompagner la délivrance du permis de construire de prescriptions spéciales différentes de celles qui résultent du PPR (CE, 4 mai 2011, n°321357, commune de Fondettes). Elle peut aussi, si elle estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, que les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique le justifient, refuser, sur le fondement de l'article R. 111-2 [...] et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de délivrer un permis de construire, alors même que le plan n'aurait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risques ni prévu de prescriptions particulières qui lui soient applicables (CE, 15 févr. 2016, n°389103, Nessmann). **Il importe, pour les autorités communales, d'adapter les prescriptions d'urbanisme en fonction des caractéristiques du risque naturel encouru (fréquence, intensité, nature du risque), mais aussi des risques induits par la situation ou la densité des constructions elles-mêmes, ainsi que du rôle joué par le terrain dans la manifestation du risque** (écoulement ou rétention des eaux, etc.). Un règlement de P.L.U. peut contenir des dispositions plus restrictives au regard du droit de construire que celles prévues dans un P.P.R. car les auteurs du P.L.U. déterminent le zonage et les possibilités de construction au regard des risques mais aussi de nombreux autres critères d'urbanisme (C.A.A. Marseille, 10 nov. 2010, Mme Michèle B., n° 08MA05170).

► **Synthèse** : S. Defix a très bien résumé les principes généraux de prévention qui influent sur le contenu des documents d'urbanisme. « Les zones non urbanisées, soumises aux risques naturels doivent rester préservées de tout projet d'aménagement afin de ne pas accroître la présence d'enjeux dans les zones à risque. Les zones déjà urbanisées ne doivent

pas s'étendre en zone à risque, et les secteurs les plus dangereux (zone d'aléa fort) sont rendus inconstructibles. D'une manière générale, la vulnérabilité des zones urbanisées ne doit pas être augmentée. Si la sécurité des personnes reste un objectif impératif, ces principes généraux ont vocation à être déclinés à l'échelle du territoire en tenant compte dans la mesure du possible des contraintes et des stratégies de développement de la collectivité. Le juge examinera la compatibilité des orientations des documents d'urbanisme avec le principe de prise en compte des risques naturels¹⁴ ».

II. Un traitement différent mais néanmoins très limité des risques liés à une éruption volcanique dans les documents d'urbanisme

A. La Réunion : un volcanisme actif mais moins risqué : la gestion de crise plutôt que la prise en compte des risques liés à une éruption volcanique dans les documents d'urbanisme

L'activité éruptive du Piton de la Fournaise est l'une des plus régulières du monde. Parmi les coulées s'épanchant dans l'enclos, environ 80 % n'atteignent pas le littoral. Les coulées hors enclos sont peu fréquentes mais menacent directement les populations et l'habitat, le patrimoine naturel et l'activité économique du sud et de l'est de l'île (agriculture, forêt, installations hydroélectriques, routes, réseaux d'eau, de communication...) car elles atteignent souvent le littoral.

Il ressort de la lecture du SAR de La Réunion que le risque volcanique est limité malgré une activité intense. Ce risque volcanique restreint touche des zones peu habitées. Les PPR visent essentiellement les risques inondation et mouvement de terrain, excluent expressément le risque volcanique et renvoient aux procédures de gestion de crise avec la mise en œuvre du dispositif spécifique Orsec « Volcan ». En raison des puissances mises en jeu lors d'éruption volcanique, la seule protection possible reste l'évacuation des populations vers une zone hors d'atteinte.

① La commune de Saint-Pierre est couverte par un PPR « inondations et mouvements de terrain » (février 2016). Par conséquent, **le rapport de présentation du PLU s'attache**

14 S. Defix, « L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme », AJCT 2012, p. 425

essentiellement aux risques inondation et érosion notamment de la frange littorale. Le règlement précise « à titre conservatoire, la commune se réserve le droit, en vertu de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme de s'opposer au permis de construire si elle estime, au vu des outils d'appréciation des risques qui sont en sa possession, que la sécurité peut être mise en jeu. Il s'agit d'une mesure qui s'applique indépendamment des règles établies par le PLU. Cette disposition peut s'appliquer dans tous les cas où l'on connaît l'existence d'un risque mais où l'on a pas eu le temps de mettre en œuvre d'autres outils de prévention ». Si cela vaut pour les risques d'inondation, d'érosion, l'article R. 111-2 pourrait également être mobilisé pour prendre en compte les risques liés à une éruption volcanique mais **ces derniers ne font pas l'objet d'une prise en compte explicite.** La commune de Saint-Pierre est également couverte par un PPR « submersion marine et recul du trait de côte » mais cela exclut les tsunamis ayant pour origine une éruption volcanique, un phénomène sismique ou un glissement des fonds marins.

② La Commune du Tampon est dans une situation similaire : couverte par un PPR « inondation et mouvement de terrain », le rapport de présentation de son PLU ne s'attache qu'à la prise en compte de ces risques. L'article 1^{er} du règlement du PLU renvoie au règlement du PPR. La proximité du volcan est appréhendée comme un atout du développement touristique. **Aucune disposition ne concerne directement les risques liés à une éruption volcanique.**

③ Le règlement du PLU de la commune de Petite-île (seul élément composant le PLU disponible) ne comprend aucun zonage particulier visant la prise en compte des risques liés à une éruption volcanique. **Lorsque l'on fait une recherche par mot clé, les termes volcan, tsunami.... ne donnent aucun résultat.**

④ Les seuls risques naturels abordés dans le rapport de présentation du PLU de Saint-Benoît sont le risque inondation et l'érosion. Le terme volcan renvoie au tourisme. « Lieu de passage pour se rendre au volcan, la commune est un lieu d'itinérance pour des excursions organisées ».

► **Synthèse** : Si à ce stade de l'étude, il est difficile de systématiser la prise en compte des risques liés aux éruptions volcaniques par les PLU des communes réunionnaises exposées (peu de PLU accessibles), on observe une certaine homogénéité des documents d'urbanisme qui ont pu être consultés. Centrés essentiellement sur le risque « inondation et mouvement de terrain » et avec peu ou pas de dispositions relatives au risque volcanique et à ses conséquences.

B. La Guadeloupe : un volcanisme moins actif mais plus risqué : une prise en compte plus explicite mais non spécifique aux risques liés au volcanisme

Pour la DEAL, face aux phénomènes destructeurs et incontrôlables des éruptions, la seule solution est l'évacuation des populations des zones menacées. Cela suppose l'anticipation des phénomènes, ce qui est possible par une surveillance instrumentale permanente qui détectera les signes précurseurs d'éruption. Les autres actions de prévention concernent notamment la préparation des plans de secours, d'organisation de l'évacuation et de la vie pendant une éruption avec les services de l'Etat et les collectivités et l'aménagement du territoire pour éviter tout dysfonctionnement du département en cas d'éruption de moyenne ou longue durée (exemple Montserrat depuis 1995).

La commune de Saint-Claude est couverte par un PPR multi-risques¹⁵. Les éruptions volcaniques figurent ainsi parmi les risques naturels. D'une manière générale, le PPR précise que les enjeux correspondent aux personnes, biens, activités, moyens, patrimoines susceptibles d'être affectés. L'appréciation de ces enjeux passe par l'analyse des différents types d'occupation des sols actuelles et projetées à travers notamment le PLU. Cette appréciation doit notamment permettre de recenser les bâtiments isolés selon la classification des ouvrages définie par la réglementation para-sismique (ouvrage à risque spécial et ouvrages à risque normal des classes A et D) et les différents réseaux (transport, énergie, eau).

Quelques mesures d'interdiction visent la prévention de certains effets des éruptions volcaniques sur les constructions. Dans les zones soumises à certains effets des éruptions

15 Le site suivant recense l'ensemble des PPR couvrant les communes de la Guadeloupe : <http://www.guadeloupe.gouv.fr/Politiques-publiques/Prevention-securite-des-personnes-et-des-biens/Defense-et-protection-civiles/Information-preventive/PPRN>

volcaniques (lahars) identifiées sur la carte des aléas volcaniques sont interdits les projets nouveaux suivants : les installations relevant de la réglementation des ICPE et les bâtiments devant servir à la gestion de crise. Concernant les constructions, une mesure est définie : éviter tout système d'ouverture permanent (type claustra) dès lors que les cendres, sans constituer un danger pour les constructions, peuvent nuire aux biens présents à l'intérieur des constructions et gêner le retour des habitants chez eux après l'éruption. Des dispositions identiques sont formulées dans le règlement des PPR couvrant les communes de Basse-Terre, Baillif, Capesterre-Belle-Eau, Gourbeyre, Vieux-Habitants, Vieux-Fort.

❶ Le PLU de la commune de Saint-Claude traite des risques majeurs dans son diagnostic territorial et répertorie parmi les besoins la mise en œuvre des mesures prévues par le PPR. Le PADD, insiste essentiellement sur « Saint-Claude, Ville Volcan » dans une approche de développement touristique et économique. Pour tenir compte de l'extension rapide des zones bâties, il prévoit néanmoins l'élaboration d'un plan de circulation pour tenir compte d'une surcharge exceptionnelle en cas d'éruption volcanique (p. 14). Le règlement interdit dans l'ensemble de la zone N - qui couvre les secteurs de risques naturels – les installations nécessaires à la surveillance géophysique du volcan.

❷ Pour la commune de Basse-Terre, si le PADD évoque la nécessité « d'assurer la sécurité des personnes face aux risques naturels » (notamment le relogement des personnes exposées dont les logements inscrits en bord de falaise sont exposés à des dynamiques d'érosion rendant ces secteurs inconstructibles), si les OAP traite des tsunamis et submersions marines et enfin si le règlement renvoie au PPR¹⁶, le PLU ne contient aucune disposition spécifique au risque volcanique ou aux conséquences d'une éruption (la recherche par mot clé « volcan » ne donne aucun résultat).

CONCLUSION

► **1^{er} Bilan : L'identification des territoires à risques par le droit de l'urbanisme** : La prise en compte des risques naturels repose essentiellement sur le zonage des PLU. Il

¹⁶ Règlement PLU de la commune de Basse-Terre (p. 58) : Les zones naturelles N comprennent également les abords et ripisylves des cours d'eau majeurs de la commune ainsi que les espaces soumis aux dispositions du Plan de Prévention des Risques Naturels dans lesquels s'imposent les règles d'urbanisme dudit document annexé au dossier de Plan Local d'Urbanisme.

permet de moduler les prescriptions et les servitudes du PLU en fonction des affectations données aux différentes parties du territoire (zone U, AU, N et A). La spécialisation et l'individualisation des zones notamment N permet d'identifier les risques et de définir le régime approprié emportant le cas échéant l'inconstructibilité. « La technique du zonage et la réglementation de l'utilisation des sols se conjuguent pour favoriser la prévention des risques notamment naturels¹⁷ ».

► **Interrogations :**

❶ Les PLU traduisent sur le territoire communal les dispositions des PPR. La Réunion et la Guadeloupe sont essentiellement couvertes par des PPR inondation et mouvement de terrain alors même qu'il existe un PPR « Volcan ». Le plan de prévention des risques "volcan" (PPRv) permet, sur les territoires fortement concernés par l'aléa volcanique, de prescrire des mesures de réduction de la vulnérabilité et d'encadrer, par un règlement adapté, le développement urbain du territoire. Pourquoi les communes réunionnaises et guadeloupéennes ne sont-elles pas couvertes par un PPRv qui pourrait ainsi être annexé au PLU et retranscrit dans le règlement, le zonage et les documents graphiques ?

❷ Les conséquences liées à une éruption volcanique peuvent trouver quelques traductions dans les documents d'urbanisme : route, prescriptions spéciales pour les constructions, zones d'évacuation ou installations de surveillance du volcan situées en zone hors de danger. Néanmoins, les risques liés aux éruptions volcaniques ne font pas l'objet d'un traitement développé, spécifique ou dérogatoire dans les PLU. Peut-on avancer l'idée que les documents d'urbanisme reposent sur la conviction qu'une éruption volcanique n'est plus un évènement soudain et que l'instrumentation et la surveillance permettent d'alerter suffisamment tôt et qu'il n'existe pas de moyen de protection contre ces aléas d'où le silence des PLU sur les risques liés à une éruption volcanique ? Que dans ce cas, il n'y aurait pas lieu de geler des terres ou de contraindre le développement des communes ?

❸ Quelles pourraient être les raisons permettant de comprendre le faible nombre de dispositions spécifiques à la prise en compte des risques liés à une éruption volcanique dans les PLU ? Il appartient aux communes de déterminer le parti d'aménagement et de fixer le

17 S. Traoré, « Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement », JCP N, 2015, 1129

zonage. Leur appréciation ne pouvant être censurée par le juge administratif que si elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Dans un article intitulé « Droit de la prévention des risques naturels et développement urbain », Yves Jegouzo pointait une série de difficultés entourant la prévention des risques naturels par les documents d'urbanisme : « les restrictions au droit de construire posées au titre de l'article L. 160-5 (devenu l'article L. 105-1) sont soumises au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. La non-indemnisation des moins-values provoquées par l'existence de risques naturels n'est pas anormale en soi. Par contre, cette règle rend économiquement et sociologiquement difficile l'institution de servitudes de risques compte tenu de l'atteinte au droit de propriété qui en résulte. L'élaboration des documents d'urbanisme est décentralisée depuis 1983. Ce sont les communes et désormais leurs groupements qui en ont la responsabilité. Or, l'institution de servitudes aussi lourdes et non assorties d'indemnités que celles qui s'attachent à la prévention des risques naturels sera politiquement douloureuse ». Peut-on y trouver des éléments de réponse ?

PISTES DE RECHERCHES ET DE RÉFLEXION A L'ISSUE DU WORKSHOP

- Il existe des PPR Volcan en Martinique : peuvent-ils servir d'exemple ?
- Problématique de la territorialisation du risque/différenciation territoriale du risque
- Pouvoir consulter les documents d'urbanisme en vigueur et même faire un travail de comparaison sur la base des anciens POS
- La prévention en matière d'urbanisme repose d'abord sur la lutte contre les constructions illégales, quelle mise en œuvre pour régulariser les zones urbanisées de manière illégale (Loi Égalité réelle Outre-mer)?