

Plans de prévention des risques incendie de forêt et acceptabilité des contraintes

Eléments de réflexions juridiques

par Valérie GODFRIN et Edouard LE GOFF

***A partir de l'étude juridique
menée dans le cadre
d'un programme de recherches
« Etude prospective sur la mise
en œuvre des plans de prévention
des risques d'incendie de forêt.
Quel devenir pour les zones
rouges des P.P.R.I.F. ? », financé
par le G.I.S. Incendie de Forêt,
cet article présente
une interprétation des résultats
sous l'angle de la problématique
de l'acceptabilité des P.P.R.I.F.
Les auteurs proposent
un ensemble d'orientations
susceptibles de permettre
une meilleure acceptation des
P.P.R.I.F. et de leurs contraintes
tant de la part
des propriétaires concernés
que de celle des autorités locales.***

Les Plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.) ont été instaurés par la loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement. La loi et son décret d'application du 5 octobre 1995 indiquent les grandes orientations de la politique de gestion des risques par l'intermédiaire des P.P.R. :

- délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou pour le cas où ces aménagements pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés ;
- délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques, mais où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux, et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions ;
- définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- définir les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

Les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales sont ainsi contraints de mettre en place une politique de maîtrise des risques naturels dans les zones à risques. En matière d'incendie de forêt, les mesures de prévention visent l'ensemble des occupations et des utilisations.

tions des sols incluses dans le champ d'application de la loi. Les mesures de protection et de sauvegarde, quant à elles, impliquent une réflexion sur une mise en sécurité du territoire de la commune et des moyens divers d'y parvenir (réseaux d'hydrants, voies de communication, obligation de débroussaillage, information des populations...) ¹.

Si l'instauration d'un P.P.R. incendie de forêt (P.P.R.I.F.) permet d'intégrer la prévention des risques d'incendie de forêt aux préoccupations urbanistiques et de penser un développement « raisonné » de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine, il est perçu comme un instrument contraignant par les autorités locales et les propriétaires concernés. Ceux-ci se doivent de respecter les obligations de sécurité prévues par le P.P.R.I.F., alors qu'il revient au maire la lourde charge de mettre en œuvre les mesures de prévention et de protection imposées par le P.P.R.I.F., sous peine d'engager sa responsabilité. En tant qu'agent de l'Etat, le maire est en effet soumis au pouvoir hiérarchique du Préfet qui peut lui adresser des instructions, annuler et réformer ses décisions, ou encore se substituer à lui s'il néglige de mettre en œuvre, suite à une mise en demeure infructueuse, les mesures de prévention imposées par le plan.

Le P.P.R.I.F. est perçu de manière d'autant plus contraignante, qu'une fois en place il impose des obligations concernant l'occupation et l'utilisation des sols. Il permet en effet de geler l'urbanisation ou d'interdire certaines constructions et activités sur tout ou partie du territoire de la commune. La portée de ces sujétions soulèvent dès lors un mouvement de réticence des propriétaires empêchés de jouir pleinement de leur propriété et de certains élus locaux soumis à des contraintes de développement.

Ces obstacles à une bonne acceptabilité des contraintes inhérentes au dispositif P.P.R.I.F. par les élus locaux et les propriétaires concernés se présentent comme un problème fondamental nécessitant d'être surmontés dans la mesure où l'efficacité du système de prévention mis en place repose en grande partie sur leur volonté et leur implication. Il convient donc de replacer chacun de ces obstacles dans leurs perspectives afin d'appréhender au mieux les divergences d'intérêt et les éventuels moyens d'y faire face.

L'acceptabilité des P.P.R.I.F. par les propriétaires au regard des atteintes portées au droit de propriété

Le P.P.R.I.F. confère au Préfet de larges pouvoirs de police en matière de risque naturel, puisque toute mesure de prévention et de protection peut être imposée, à condition que celle-ci soit proportionnée au risque ou encore que les mesures soient indispensables, compte tenu de la situation des lieux. Les atteintes à la propriété privée dans le cadre de la mise en œuvre d'un P.P.R.I.F. et des mesures de prévention qu'il édicte, notamment dans les zones rouges, peuvent donc être justifiées à condition que ces atteintes ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. Ainsi, l'identification de zones à risque conduit à introduire dans le règlement du P.P.R.I.F. des sujétions importantes pour les propriétaires de biens situés dans ces zones. Or, ces sujétions apparaissent comme des limites au droit de propriété entraînant un problème d'acceptabilité nécessitant certaines améliorations.

Le problème d'acceptabilité à travers les interdictions de construire prévues dans les zones rouges

La prévention des risques naturels dans sa mise en œuvre porte atteinte au droit de propriété, ou du moins en limite ses prérogatives, en obligeant les propriétaires à faire ou ne pas faire sur leur terrain où un risque a été identifié. Ainsi, des mesures telles que l'obligation de mise en conformité du bâti existant, l'accès aux propriétés privées, l'interdiction des constructions ou de certains travaux sur une parcelle, l'obligation de débroussaillage, la réalisation de travaux de protection dans l'intérêt général sur une propriété privée, la construction d'ouvrages de protection ou le passage des secours sont des atteintes au droit de propriété acceptées par le juge lorsqu'elles sont proportionnées à l'objectif de prévention et de sécurité poursuivie. Le droit de propriété

1 - Un guide méthodologique P.P.R. Incendie de forêt a d'ailleurs été élaboré par le Ministère de l'écologie (disponible à la Documentation Française), afin d'aider les autorités concernées à instituer de tels instruments de prévention. Voir Kiosque, *Forêt Méditerranéenne* T. XXIV, n°3, septembre 2003, p. 378

apparaît ainsi comme la « cible » de la prévention des risques naturels, subissant des atteintes qui oscillent entre de simples limitations jusqu'à de véritables dépossessions : dépossession du bien organisée par l'expropriation avec transfert de propriété ou dépossession de fait organisée par la privation des droits du propriétaire instituée par les servitudes d'utilité publique d'un P.P.R.I.F. mettant en place les zones rouges inconstructibles. Dans cette dernière hypothèse le titulaire du droit de propriété ne change pas, cependant il est privé des attributs que ce droit devrait lui conférer.

Or, le régime d'indemnisation, c'est-à-dire les réparations éventuelles dédommageant les propriétaires lésés, est directement lié à la nature de l'atteinte. Si les garanties apportées en cas de dépossession paraissent suffisantes en matière d'expropriation, les juges appliquent à ce qu'ils considèrent comme des limitations, tel que les servitudes instituant une zone rouge, un régime ne permettant pas d'envisager une protection satisfaisante pour les « victimes propriétaires » de la prévention contre les risques naturels. En effet, le fondement de l'indemnisation découle de la nature de l'atteinte, soit une privation, soit une limitation de propriété et seule la dépossession du bien entraîne l'indemnisation du propriétaire. La dépossession de fait organisée par la privation des droits du propriétaire instituée par les servitudes et justifiée par l'intérêt général de sécurité n'entraîne pas d'indemnisation car le titulaire du droit de propriété ne change pas. Les servitudes d'utilité publique instituant les zones rouges et frappant la propriété d'inconstructibilité sont donc considérées, contrairement à l'expropriation qui entraîne un transfert de propriétaire, comme de simples limitations au droit de propriété.

En définitive, d'un point de vue juridique, la prévention des risques naturels guidée par l'intérêt général, justification fondamentale à la fois de l'action des personnes publiques en matière de sécurité publique et des outils juridiques utilisés tels que les servitudes et l'expropriation, organise un régime de protection qui porte une atteinte juridiquement justifiée au droit de propriété, mais n'entraînant, en l'état du droit et de la jurisprudence administrative, aucune indemnisation compensatrice pour les propriétaires dont le bien immobilier est l'objet d'une servitude d'utilité publique.

La privation des droits entraînée par cette politique mérite, au moins dans certains cas, une prise en compte de la situation de fait des propriétaires concernés. Dans ce sens, deux axes de réflexion sont envisageables : d'une part, une optimiste tentative de requalification juridique de la privation des droits en une dépossession, ce qui entraînerait une indemnisation facteur de protection ; d'autre part, une tentative plus réaliste mais tout aussi difficile, d'atténuation du préjudice découlant de la privation des droits. Dans un souci de simplicité, nous ne nous intéresserons ici qu'aux possibilités d'atténuation du préjudice.

Une des solutions les plus pertinentes consiste à concilier les intérêts des communes, notamment en matière d'aménagement, avec ceux de la prévention. Il serait judicieux de prévoir toutes les fois que cela est possible une valorisation des espaces à risque, afin de limiter les zones d'interfaces forêt / habitat et de ne pas laisser en friches les terrains devenus inconstructibles mais aussi d'organiser un dédommagement des propriétaires des parcelles utilisées. Ainsi, des ceintures de protection instaurées entre la forêt et les habitations² pourraient être converties en zones d'activité telles que des exploitations agricoles, des parcours de golf ou des parcours de santé. Elles rempliraient alors le rôle de pare-feux « intelligents », car leur rentabilité économique leur permettrait de valoriser l'investissement de protection. Ces zones rouges seraient alors sans aucun doute mieux perçues par les propriétaires concernés et conduiraient par la même occasion à diminuer la vulnérabilité des zones habitées exposées. L'organisation d'indemnisation de fait, dédommageant les propriétaires les plus lésés ne révolutionnerait évidemment pas la prévention, néanmoins, elle aurait le mérite de présenter des perspectives de solutions locales intelligentes et souples conjuguant des intérêts qui sont à la base divergents.

En fin de compte, la problématique de la dépossession inhérente à la prévention des risques naturels s'explique en grande partie par l'imputabilité du coût de l'indemnisation. En effet, le financement public a ses limites économiques que le droit ne fait qu'organiser. Afin de mieux protéger le droit de propriété — ou plutôt les droits des propriétaires — et d'assurer une certaine égalité entre le propriétaire dépossédé de ses droits

2 - Le Code de l'environnement (art. L 562-1) impose d'ailleurs, pour les projets nouveaux, une bande inconstructible séparant les espaces boisés des constructions.

et le propriétaire dépossédé concrètement de son bien, il convient dès lors d'envisager des pistes de financement privés permettant d'atténuer le préjudice subie par le propriétaire situé en zone rouge.

L'intégration de fonds privés dans la politique de prévention contre les risques peut être la voie la plus propice à une amélioration de la situation existante. Si diverses possibilités sont envisageables celle d'un principe « jouisseur-payeur » apporte quelques axes de réflexions enrichissants quant à la compensation des atteintes les plus graves portées au droit de propriété par le dispositif P.P.R.I.F.

« *Quand le juriste parle de compensation de servitudes, l'économiste parle d'internalisation des externalités et de la création d'une redevance* » (Barraqué, 1995). Ainsi, le principe pollueur-payeur est à l'origine d'une réflexion sur l'imputabilité du coût de la prévention des risques naturels en matière de financement de la protection et de compensation des servitudes. Dans ce système fondé sur la solidarité, les propriétaires ou les aménageurs privés spéculatifs, tirant un bénéfice des mesures de prévention mises en œuvre deviendraient débiteurs d'une « redevance risque » constituant alors un fonds de compensation destiné à indemniser les propriétaires qui sont eux « victimes » de la prévention des risques. L'imputabilité du coût de la prévention serait alors plus équitablement partagée.

Néanmoins, un certain nombre de questions reste en suspens. Quels sont les critères à utiliser pour déterminer le bénéfice et le préjudice ? Quelle est l'échelle spatiale (massif, collectivités territoriales impliquées) à privilégier pour l'organisation du fonds de compensation ?

Si certaines situations dans les zones rouges peuvent sembler difficiles à accepter pour les propriétaires, la mise en conformité aux prescriptions du P.P.R.I.F. des constructions existantes en zone à risques pose, elle aussi, le problème d'une atteinte au droit de propriété non compensée, pour laquelle il est possible et nécessaire de mettre en place des mécanismes d'incitation afin de favoriser l'acceptation de ses mesures par les propriétaires concernés et par voie de conséquence leur effectivité.

Le problème de l'acceptabilité à travers la mise en conformité des biens prévues dans les zones à risques

La mise en œuvre des P.P.R.I.F. implique une mise en conformité du bâti existant et des installations situées en zones à risque dans les 5 ans de l'approbation des P.P.R., sans que le coût des travaux imposés excède 10% de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme. Ces travaux tels que le remplacement de certains éléments extérieurs de constructions constitués de matériaux inflammables ou l'enfouissement des citernes de combustible, figurent dans les prescriptions obligatoires ou dans les recommandations.

Dans ce sens, il apparaît regrettable de signaler l'absence d'incitations relatives à cette mise en conformité, qu'elles soient publiques ou privées.

D'une part, le fait que les dommages aux biens causés par les incendies de forêt ne soient pas considérés comme des catastrophes naturelles et soient indemnisés en actionnant la garantie « multirisques habitation » lorsque les biens sont assurés, entraîne ipso facto une absence d'articulation entre l'assurance et la prévention telle que prévue par le législateur. En effet, le mécanisme d'indemnisation/prévention institué par les lois du 13 juillet 1982, 22 juillet 1987 et 2 février 1995 prévoit que les assureurs doivent inciter les assurés à mettre leur bien en conformité avec les prescriptions du P.P.R. notamment en refusant d'assurer des biens situés dans les zones à risques, lorsque les biens sont construits sans respecter les prescriptions du P.P.R. ou lorsqu'ils ne sont pas mis en conformité avec les dispositions préventives dans les cinq ans qui suivent l'approbation du P.P.R.

Toutefois, une solution consisterait à conférer ce rôle d'incitation aux assureurs à travers la garantie multirisques habitation. Cette incitation reposerait sur le principe de bonne foi qui préside à la conclusion de tout contrat d'assurance. Le principe de bonne foi implique que l'assuré déclare son risque par le biais d'un questionnaire précis, afin que l'assureur puisse estimer le risque présenté par l'assuré et proposer une prime en conséquence. Le formulaire contient des questions permettant de renseigner l'assureur sur les circonstances objectives (situation de

l'immeuble à assurer, matériaux de construction, voisinage, destination de l'immeuble...) et subjectives du risque (question relatives à l'assuré et à ses antécédents). Il serait ainsi possible de rajouter à la liste de questions, des interrogations relatives à l'existence et au respect des prescriptions techniques du P.P.R.I.F. en fonction du zonage. En cas de déclaration erronée ou d'oubli dans la déclaration, l'assuré supporte l'application de certaines sanctions (augmentation de prime ou si le sinistre s'est déjà produit, réduction de l'indemnité en proportion du taux des primes payées par rapport aux taux des primes qui auraient été dues, si les risques avaient été complètement et exactement déclarés). Par voie de conséquence, cela peut inciter l'assuré à se conformer aux prescriptions du P.P.R.I.F. et à déclarer précisément le risque. Néanmoins, l'introduction de questions relatives au P.P.R.I.F. ne peut être effectuée qu'à la double condition que les assureurs aient une bonne connaissance des P.P.R.I.F. et de leur application et que l'insertion de clauses dans le contrat d'assurance relatives aux risques d'incendie de forêt ne finissent pas par déséquilibrer la relation contractuelle au profit de l'assureur (multiplication des exclusions de garantie qui vide le contrat de son sens).

D'autre part, il semble possible de pallier l'absence d'incitations publiques spécifiques grâce à des subventions dont le cadre d'intervention existe déjà. Ces subventions inciteraient les personnes privées dont les logements sont concernés par un risque d'incendie de forêt à faire les travaux imposés par un P.P.R.I.F. grâce au recours aux Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) qui permettrait alors de financer une partie des travaux de mise en conformité du bâti existant. Si ces actions n'ont pas été à l'origine prévues pour intervenir en ce sens, juridiquement, rien ne s'oppose à leur intervention. Le projet de loi « Risques » actuellement en discussion au Parlement prévoit d'ailleurs d'instaurer une aide au financement de la mise en conformité des biens en faisant intervenir le fonds « Barnier ».

Une O.P.A.H. est une action d'aménagement qui vise à améliorer les logements anciens et leur environnement dans un périmètre donné en coordonnant l'action publique et l'action privée. C'est une opération incitative concertée entre l'État,

l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) et une collectivité locale (commune, établissement public intercommunal ou département), dans le but de requalifier dans son ensemble un quartier, des îlots, une ville, un secteur rural et notamment de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements, en proposant aux propriétaires sous certaines conditions des taux majorés de subvention, jusqu'à 50% certains travaux sur le bâtiment répondant aux conditions générales et aux objectifs particuliers de l'O.P.A.H. Conclue pour une durée de trois ans qui peut être prolongée dans certains cas, l'O.P.A.H. précise le périmètre géographique de l'opération et le montant des aides susceptibles d'être accordées pour l'amélioration de l'habitat. L'O.P.A.H. est incitative : elle n'impose pas de travaux, mais crée les conditions favorables à leur réalisation par tous les acteurs publics et privés

Dans une O.P.A.H., les travaux subventionnés sont ceux destinés entre autres à l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'équipement et réalisés dans les parties privatives ou communes des immeubles. Ces travaux ne peuvent cependant être subventionnés que lorsqu'il est constaté des insuffisances dans l'état du logement ou de l'immeuble :

- soit par absence d'un ou plusieurs éléments d'équipement ;
- soit dans le cas où ces travaux se justifient pour assurer le respect des normes générales relatives à la sécurité, la salubrité et l'équipement ou pour améliorer la qualité du logement ou de l'immeuble.

A noter qu'il existe d'autres mesures incitatives susceptibles de s'appliquer aux P.P.R.I.F., tels que les R.H.I. (opérations de Résorption de l'habitat insalubre) et les P.S.T. (Programmes sociaux thématiques), ayant pour objet la réhabilitation de logements appartenant à des propriétaires privés et destinés à être loués à des personnes ou familles défavorisées.

L'acceptabilité des P.P.R.I.F. est un gage de l'efficacité des mesures de prévention et de protection incombant aux propriétaires concernés. Dès lors, afin que les importantes contraintes qu'impliquent un P.P.R.I.F. n'entraînent pas son inapplication, l'introduction de mesures incitatives constitue un corollaire indispensable au système et à son respect.

Par ailleurs, les difficultés d'acceptation du P.P.R.I.F. se rencontrent également au niveau des autorités locales qui se voient limitées, ou encadrées selon les interprétations, par les sujétions urbanistiques et budgétaires inhérentes au dispositif. Dans ce sens, des réponses peuvent être apportés afin d'éviter un mouvement très préjudiciable de rejet de la part des élus locaux concernés.

L'acceptabilité des P.P.R.I.F. par les autorités locales au regard des sujétions urbanistiques et budgétaires

Si l'identification de zones à risques a pour effet d'interdire aux propriétaires concernés toute construction future, elle constitue corrélativement un frein aux projets d'urbanisation de la commune. De plus, la mise en œuvre des mesures de prévention et de protection prévues dans le règlement d'un P.P.R.I.F. implique pour la commune concernée un engagement financier important. Dès lors, des solutions sont à envisager afin de favoriser l'acceptation du dispositif auprès des autorités locales.

L'instauration de zones défendables en corollaire des contraintes d'urbanisme ?

Le zonage d'un P.P.R.I.F. peut avoir pour effet de bloquer le développement urbanistique d'une commune, ce qui n'est pas sans réticence de la part des élus locaux. Le principe, énoncé par le guide méthodologique P.P.R. incendie de forêt, est qu'en zones d'aléas fort et moyen, les espaces sont considérés comme inconstructibles. Certains secteurs peuvent néanmoins rester constructibles à condition que ceux-ci soient pourvus d'équipements de protection. La zone défendable correspond ainsi à un secteur dans lequel les équipements de protection existants sont suffisants pour permettre, en temps normal, aux moyens de secours de défendre la zone.

L'instauration de zones défendables a pour effet de permettre l'urbanisation « raisonnée » dans des zones identifiées à risque mais pourvues de moyens de défense. Cette possibilité de ne pas bloquer strictement l'urbanisation peut conduire à une

meilleure acceptation des P.P.R.I.F., cependant elle bute sur certaines difficultés majeures tenant à la fois au niveau de protection, à l'entretien des dispositifs de protection et aux éventuelles mises en jeu de responsabilité.

Le guide méthodologique précise les critères d'instauration des zones défendables : un accès dimensionné en vue de l'évacuation des personnes et de l'intervention des secours, des points d'eau suffisants et le respect de l'obligation de débroussaillage. Ces zones ne doivent être instaurées que dans des cas limités, notamment en situation de pression urbanistique conjuguée à une absence de possibilité d'extension dans la commune ou les communes voisines hors zone de risque.

Or, permettre une urbanisation dans des zones exposées au risque incendie de forêt pourvues de moyens de défense pose le problème de l'appréciation de ces moyens dans le temps. Ce que ne précise pas le guide méthodologique et qui semble capital, c'est que l'examen de la notion de zone défendable ne doit pas être effectué uniquement au vu des seuls enjeux présents au moment de l'instauration du P.P.R.I.F. Il est en effet indispensable de prendre en compte l'urbanisation future de ces zones pour fixer le niveau de défense requis et de veiller régulièrement à l'adéquation des mesures de protection par rapport au développement d'enjeux. Il est néanmoins possible à l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire de le refuser sur le fondement de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme, si les équipements de protection ne permettent plus de garantir la défense de la zone.

La création de zones défendables suppose également un entretien régulier des équipements de défense postérieurement à l'approbation du P.P.R.I.F. et le contrôle de cet entretien pour que ces zones puissent être conformes au P.P.R. et soient toujours « défendables ». Les ouvrages doivent en effet être opérationnels au moment du sinistre, qui peut se produire plusieurs dizaines d'années après leur création. L'ensemble des ouvrages de Défense des forêts contre l'incendie (D.F.C.I.) relève de l'autorité et de la responsabilité du maire. Les hydrants, en tant qu'immeubles par destination appartiennent en effet à la commune. C'est donc au maire qu'il incombe, en vertu de son pouvoir de police générale, d'organiser la vérifi-

cation et l'entretien de ces ouvrages afin d'assurer l'ordre et la sécurité publics. Les services d'incendie et de secours sont chargés sous l'autorité et donc la responsabilité du maire, de vérifier les réseaux d'hydrants de la commune et plus particulièrement les bornes d'incendie, une fois par an, en vertu d'un arrêté ministériel du 1^{er} février 1978. Le Préfet, quant à lui, est tenu de contrôler les actions du maire et en cas de défaillance de celui-ci, d'agir à sa place après mise en demeure restée sans résultat.

Dès lors, si les ouvrages publics de protection contre l'incendie n'ont pas été entretenus ou encore si ceux-ci n'ont pas été suffisants pour permettre aux moyens de secours de défendre la zone, la responsabilité pour faute de l'administration peut être mise en jeu. Une jurisprudence constante indique que l'entretien des poteaux et bouches d'incendie incombe à la commune, celle-ci se voyant sanctionnée en cas de carence ou de défaillance des défenses en eau. Il est également possible de mettre en jeu la responsabilité du Préfet, qui connaissant l'inaction du maire, n'a pris aucune disposition pour pallier l'absence d'entretien des équipements de D.F.C.I. Cette mise en cause des autorités publiques peut aussi conduire à une responsabilité pénale en cas de dommages corporels³. Il pourrait notamment être reproché au maire voire au Préfet, détenteurs de pouvoir de police générale, leur imprudence pour ne pas avoir fait procéder régulièrement à la vérification et à l'entretien des équipements de D.F.C.I., compte tenu des dangers présentés par la zone défendable. Leur responsabilité pénale pourrait également être mise en jeu en raison de leur négligence, c'est-à-dire en cas d'inaction fautive, lorsque confrontés à des troubles à l'ordre public prévisibles, ils se seraient abstenus de prendre les précautions qui étaient en leur pouvoir.

L'instauration de zones défendables pose aussi la question de la mise en jeu éventuelle de la responsabilité des autorités publiques chargées de l'urbanisme. Pourra-t-on engager la responsabilité des autorités publiques ayant délivré une autorisation de construire dans une zone d'aléa fort ou moyen considérée comme défendable ? Il faut savoir que la jurisprudence administrative sanctionne systématiquement l'autorité compétente en matière d'urbanisme⁴, lorsque connaissant le risque qui pesait sur le secteur, elle a quand

même délivré une autorisation de construire. Elle n'admet pas non plus une exonération de responsabilité pour force majeure, un risque avéré et identifié n'étant pas considéré comme imprévisible par les magistrats. Or, dans l'hypothèse d'une autorisation de construire délivrée en zone défendable, les autorités publiques ne peuvent ignorer la présence de risque, compte tenu de l'identification du risque à travers le zonage réglementaire du P.P.R.I.F. et des dispositions applicables. Dès lors, compte tenu des mises en jeu potentielles des responsabilités publiques, l'instauration de zones défendables dans lesquelles l'urbanisation continuerait à se développer, appelle une réflexion des plus circonspectes.

Cela dit, les juges administratifs retiennent aussi à la charge de la victime le fait qu'elle connaît le caractère risqué du lieu dans lequel elle s'est installée, ainsi que son imprudence et l'absence de toutes précautions. On pourrait donc envisager que la responsabilité de la victime d'un incendie de forêt dans une zone défendable pourrait être retenue par le juge administratif parce que connaissant le risque en s'installant postérieurement à l'approbation d'un P.P.R.I.F., elle n'a pas respecté les prescriptions qu'imposait ce P.P.R. en matière de construction et de mesures de protection et de sauvegarde. Par conséquent, la faute de la victime pourrait conduire à exonérer en partie ou totalement les autorités publiques de leur responsabilité.

En définitive, l'instauration de zones défendables comme corollaire des sujétions urbanistiques subies par les élus locaux ne présente qu'un intérêt limité du fait des nombreuses difficultés qu'elle provoque. En revanche, il semble que les procédures de concertation, favorisant le dialogue entre les différents acteurs, ainsi que l'instauration de relations intercommunales, permettant l'optimisation des coûts par une organisation et des moyens de prévention communs pouvant aller jusqu'à l'instauration d'une certaine solidarité, soient de véritables facteurs d'acceptabilité du dispositif P.P.R.I.F.

La concertation et l'intercommunalité facteurs d'acceptabilité des P.P.R.I.F.

L'instauration d'une zone rouge dans un P.P.R.I.F. implique l'inconstructibilité de la

3 - Cette responsabilité serait engagée sur le fondement de l'article 121-3 du Code pénal qui réprime les infractions non intentionnelles, c'est-à-dire les infractions commises sans volonté de vouloir commettre le dommage.

4 - Le maire si la commune est dotée d'un POS / PLU, d'une carte communale ou le Préfet dans les autres cas.

zone à risque.. La décision d'une « mise en rouge » d'un secteur est une décision lourde de conséquences notamment en raison d'un manque à gagner difficile à accepter pour les propriétaires et les collectivités locales concernés. Dès lors, la concertation semble pouvoir offrir à la politique de prévention du risque incendie de forêt un outil « d'acceptabilité sociale » d'une part, et « d'aide à la décision » d'autre part, particulièrement dans « l'air du temps »⁵.

Par ailleurs, les réticences des collectivités locales à l'égard des P.P.R.I.F. résultent des dépenses pour le budget de la commune qu'implique la mise en œuvre des mesures de prévention. Dans ce sens, l'intercommunalité semble pouvoir offrir aux pouvoirs publics toute une gamme d'instruments leurs permettant de répondre à leurs besoins suivant les situations locales particulières.

La concertation se présente comme une amélioration de la participation de la population aux décisions publiques et un facteur d'union, dans une problématique aux forts enjeux sociaux et économiques. C'est une continuation logique des mécanismes de l'enquête publique déjà en place en matière de prévention des risques naturels. Il s'agit ici de réfléchir sur la façon d'anticiper la rupture possible d'un consensus social face à des priorités imposées par la puissance publique pour des raisons économiques et des ressources financières limitées. Une des critiques formulées à l'encontre des Plans d'exposition aux risques (P.E.R.) soulignait d'ailleurs l'absence de concertation entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens. Le P.P.R. prévoit, en revanche un ensemble de consultations (enquête publique) et de négociations⁶.

La procédure de concertation est unanimement présentée comme un instrument dont la mise en place est indispensable en matière de prévention des risques naturels et plus particulièrement en matière de prévention des feux de forêts : elle permettrait de concerner et de sensibiliser la population, de faire accepter les prescriptions obligatoires, de faire émerger une culture du risque en favorisant la mémoire et le partage et d'enrichir le processus décisionnel en favorisant l'apport de compétences pratique et théorique concernant des angles différents du problème.

Le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté des

divers partenaires. La personne publique est libre d'organiser la concertation qu'elle estime nécessaire, mais pour que celle-ci soit efficace, elle se doit de respecter certains impératifs. D'une part, elle doit respecter les éléments de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement, sans devenir trop formel ou trop rigide. D'autre part, elle doit respecter des impératifs techniques tels que la détermination pertinente du type d'organisation (inter-risques ou par massifs) et des acteurs locaux qui apparaît comme la pierre angulaire d'une concertation efficace. Les concertations doivent dès lors garantir la diversité des représentants en leur sein et parvenir à créer un acteur collectif.

Dans ce sens, les procédures utilisées dans le domaine de l'aménagement du territoire pourraient offrir un point de départ juridique à la mise en place d'une concertation en matière de prévention du risque incendie de forêt, d'autant plus que la loi sur la démocratie de proximité rénove les procédures de concertation préalable entre les collectivités publiques en les faisant sortir de la quasi « clandestinité » dans lesquelles elles étaient organisées, et crée la possibilité de débat général d'orientation. La pratique locale offre aussi des exemples intéressants. Des concertations sur la mise en œuvre des P.P.R.I.F. dans la forêt des Landes ont été mises en place par le Préfet. Ainsi, des groupes de pilotage par département, coordonnés par les D.D.E. et regroupant O.N.F., DIREN, S.D.I.S., D.D.A.F.⁷, et syndicat des sylviculteurs ont pour première mission (en collaboration avec des bureaux d'études) d'identifier les zones à risques sous la forme d'un atlas.

Par ailleurs, le développement de mécanismes intercommunaux apparaît comme un facteur d'acceptabilité du dispositif P.P.R.I.F., dans la mesure où ces instruments permettent de faire supporter les contraintes budgétaires à un ensemble plus vaste et plus adapté que la commune. L'intercommunalité est une technique de gestion mutuelle des problèmes locaux. C'est une coopération entre des communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de réaliser en commun un certain nombre de projets de développement ou d'aménagement, ou de gérer en commun plusieurs de leurs compétences.

5 - La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 a modifié les modalités d'organisation du débat et rénove les procédures de concertation préalable entre les collectivités publiques
6 - Art 21 de la loi du 2 février 1995
7 - D.D.E. : Direction départementale de l'équipement
O.N.F. : Office national des forêts
DIREN : Direction régionale de l'environnement
S.D.I.S. : Service départemental d'incendie et de secours
D.D.A.F. : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

L'intercommunalité permettrait en effet de répondre, au moins en partie, aux exigences financières, car la « mise en commun » des moyens (matériel, humains, technologiques...) tendant vers des objectifs communs conduirait à une optimisation des ressources et des actions atténuant les problèmes financiers et structurels des communes, notamment en matière d'infrastructures, de travaux ou de surveillance. De plus, cette organisation permettrait de pallier certaines difficultés, notamment en favorisant l'efficacité et la cohérence de la prévention. En effet, le massif à risque ne correspond pas forcément au territoire d'une seule commune. L'intercommunalité serait donc un facteur de coordination, de rapidité et d'efficacité, en particulier grâce à une harmonisation de l'information et des interprétations réglementaires ou législatives.

L'instauration de structures intercommunales permettrait un traitement global du massif et dépasserait dès lors, par la mise en place d'une véritable cohérence entre le domaine à risque et le domaine de compétence de l'autorité décisionnaire, les limites du traitement du risque commune par commune. L'idée serait alors de regrouper les projets et les moyens afin de mieux agir. Pour une prévention et une lutte efficace, il faut tenir compte du massif à risque dans son ensemble, afin d'organiser les infrastructures de défense de manière cohérente voir même de mettre en place une certaine solidarité notamment pour les communes les plus pauvres ou les moins concernées par la prévention.

Une intercommunalité de gestion de la sécurité, en marge du P.P.R.I.F. n'apparaît pas envisageable. En effet, la démarche de sécurité générale relève exclusivement de la compétence du maire, qui ne peut la déléguer. Par conséquent les structures intercommunales ne sont pas compétentes pour agir en matière de sécurité.

En revanche, une intercommunalité d'urbanisme, tendant à la compensation des disparités de développement, en permettant de combler dans une certaine mesure la nécessité de moyens financiers et structurels à la mise en place d'équipements de défense homogènes, cohérents et efficaces, semble envisageable. En effet, à travers les types de compétences signalées, la prévention des risques ne semble pas exclue des mécanismes intercommunaux. Elle peut être

introduite soit de manière spécifique, lorsque les structures intercommunales ne sont pas investies par la loi de compétences particulières, soit comme action corollaire d'un domaine de compétences visées par la loi (protection de l'environnement, aménagement du territoire...).

Ainsi, les quatre composantes de la prévention des risques naturels (le contrôle de l'occupation du sol, les travaux et infrastructures, la surveillance et la préparation) pourraient être des domaines de responsabilité à transférer vers une structure intercommunale à déterminer parmi une gamme d'outils avec des logiques et des atouts spécifiques⁸ et suivant que le territoire comportant le massif à risque soit ou pas déjà couvert par une ou des structures intercommunales.

Il est d'ailleurs instructif de noter qu'en matière de mitigation (travaux et d'infrastructures), il existe déjà certaines structures appropriées fonctionnant à l'échelle intercommunale. En effet, dans le sud-est de la France, des structures intercommunales ont été créées pour la mise en œuvre de P.I.D.A.F.⁹, alors que dans les régions du sud-ouest de la France, des associations syndicales autorisées (A.S.A.) regroupent les propriétaires forestiers qui financent la réalisation et l'entretien des équipements D.F.C.I. par une cotisation annuelle (environ 2.30 euros par hectare). Ces A.S.A. D.F.C.I. bénéficient également d'aides financières des collectivités territoriales.

Enfin, la perspective d'une intercommunalité de moyens, fondée sur des ressources fiscales propres et visant une répartition des dépenses et des recettes de prévention est une solution difficile à mettre en œuvre mais qui mérite d'être envisagée, tant il y a un déséquilibre flagrant entre les ressources des différentes communes face au risque. Faisant appel à la mutualisation, elle permettrait dès lors d'estomper la barrière entre « communes riches » et « communes pauvres », voire même entre les propriétaires bénéficiaires du zonage et les propriétaires victimes, dans un espace de référence qui ne serait plus la commune mais la zone sujette aux risques d'incendies de forêts, c'est-à-dire le massif dans sa globalité.

La convergence sécuritaire, matérialisée par le système de prévention des risques, est ainsi en perpétuelle tension avec la propriété privée et les nécessités de l'action des autori-

8 - Communauté de communes (autonomie financière et de dispositions fiscales favorables favorisant son emploi en matière de prévention des risques) ; communauté d'agglomération (structure adaptée à de grands ensembles bénéficiant du transfert de la taxe professionnelle) ; syndicat mixte (collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale réunis autour d'un service ou d'une œuvre).
9 - Plan intercommunal de débroussaillage d'aménagement forestier

Valérie GODFRIN
Attachée
de recherches,
Pôle Cindyniques
ENSMP, BP 207,
06904 Sophia-
Antipolis Cedex

Edouard LE GOFF
Docteurant, Pôle
Cindyniques –ENSMP

tés locales. Le dispositif P.P.R.I.F. se heurte de plein fouet aux paradoxes de son acceptabilité. En effet, si les intérêts convergent vers la protection contre le risque incendie de forêt, ils divergent de façon brutale quant à la prise en charge de ses conséquences. La rupture entre l'intérêt général et les intérêts particuliers des personnes ou des collectivités rend dès lors nécessaire l'élaboration de mécanismes de régulation permettant de tendre vers un équilibre satisfaisant entre les légitimes revendications en présence. L'acceptation de la prévention contre les risques naturels deviendrait alors une belle réalité.

V.G., E.L.G.

Bibliographie

- BARRAQUE, « Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée ? » *Revue juridique de l'environnement*, 3/1995 p.439
- BERRAMDAME A., « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *Revue de Droit Public*, n° 6, 01.12.1997, p.1745.
- Guide méthodologique P.P.R. Incendie de forêt, La Documentation Française.
- HUMBERT G., « Protection des forêts contre l'incendie », *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 415.
- Intercommunalité et risques naturels. Aspects juridiques, *Ingénieries –EAT–* 1998. Risques naturels, p 27 à 35.
- Jurisques, prévention des risques naturels, Jurisprudence commentée, Ministère de l'écologie et du développement durable
- Recueil des textes fondateurs, janvier 2001, Ministère de l'écologie et du développement durable

Résumé

Si l'instauration d'un P.P.R. incendie de forêt (P.P.R.I.F.) permet d'intégrer la prévention des risques d'incendie de forêt aux préoccupations urbanistiques et de penser un développement « raisonné » de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine, il est perçu comme un instrument contraignant par les autorités locales et les propriétaires concernés. Il permet en effet de geler l'urbanisation ou d'interdire certaines constructions et activités sur tout ou partie du territoire de la commune, d'imposer la mise en conformité des biens existants aux normes de prévention et de faire réaliser des travaux de prévention et de protection. La portée de ces sujétions soulèvent dès lors un mouvement de réticence des propriétaires empêchés de jouir pleinement de leur propriété et de certains élus locaux soumis à des contraintes de développement. La mise en place de P.P.R.I.F. pose ainsi la question de son acceptabilité par les autorités locales et les propriétaires qui se sentent lésés et d'une intégration réussie sur le territoire concerné. L'acceptabilité sociale est en effet devenue un enjeu à part entière dans la prévention des risques, compte tenu du fait que les mesures de prévention et leur efficacité reposent à la fois sur les autorités publiques et l'implication des élus locaux et sur les propriétaires privés à qui incombent aussi le respect des obligations de sécurité prévues par le P.P.R.I.F.

Summary

Wildfire prevention schemes and the acceptability of ensuing constraints : some legal aspects

The Natural Risks Prevention Plan, which includes wildfire, is a French legislative document with legal force in urban development, regional and local policy and civil safety and protection. However, it is seen as a hindrance because it can restrict or forbid building in areas of known risk as well as impose works for the protection of people or buildings.

Consequently, the Plan's effective application is conditioned by its ready acceptance by property owners and local authorities. This paper suggests some ways to ensure willing acceptance of the Plan.

Riassunto

Piani di prevenzione dei rischi di incendio di foresta e accettabilità degli obblighi. Elementi di riflessioni giuridiche.

Il Piano di Prevenzione dei Rischi Incendio di Foreste (P.P.R.I.F.), documento legale francese, permette di associare lo sviluppo urbanistico, la politica territoriale e le preoccupazioni di prevenzione e di protezione. Tuttavia, esso è percepito come un ostacolo poiché esso può ostruire o proibire le costruzioni nelle zone identificate a rischio o costringere a fare lavori per proteggere le popolazioni ed gli edifici.

Inoltre, per essere bene sostenuto ed essere efficace, è assolutamente necessario che il P.P.R.I.F. sia bene accetto dai proprietari e dalle autorità locale. Quest'articolo indica alcuni tracciati per ché questo piano di prevenzione sia bene accettato.