

Ministère des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer

**CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Affaire 005122-01

Ministère de l'écologie
et du développement durable

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT**

Affaire IGE/07/009

Paris, le 6 avril 2007

PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION DANS LA COMBE DE SAVOIE

établi par

Bernard DURU
Conseiller d'administration de l'équipement

Paul PIERRON
Ingénieur général des ponts et chaussées
Membres du conseil général des ponts et chaussées

Philippe QUÉVREMONT
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts
Membre du service de l'inspection générale de l'environnement

SOMMAIRE

1. La commande	3
2. L'élaboration du plan de prévision des risques d'inondation	5
2.1 La définition des aléas et la modélisation	5
2.1.1 La démarche suivie par la DDE et les bureaux d'études.....	5
2.1.2 La définition de la crue centennale.....	5
2.1.3 Les repères de crue	6
2.1.4 La modélisation hydraulique des crues de l'Isère et de ses affluents.....	6
2.1.5 La crue exceptionnelle de retour 500 ans	7
2.1.6 Conclusions sur l'aspect hydraulique	7
2.2 La concertation	7
2.3 Le projet de règlement	7
3. L'état des digues	9
4. La sécurité des personnes et des équipements les plus importants	11
4.1 Les voies de communication	11
4.2 Les plans de crise	11
4.3 La prévision des crues	12
5. Les référentiels pour la construction derrière les digues.....	13
5.1 La circulaire de 2002.....	13
5.2 La circulaire de 2004.....	14
5.3 La doctrine commune pour les PPRI du Rhône	14
5.4 Les rapports d'inspection générale	15
5.5 La jurisprudence.....	16
5.6 L'articulation de ces différents référentiels	17
6. La recherche de zones d'activité : l'arbitrage des conflits potentiels d'usage	19
7. Les zones d'activité signalées.....	22
7.1 La zone de TERRE NEUVE	22
7.2 La zone dite du TETRAPOLE	24
7.3 La zone de l'AÉRODROME	26
8. Le plan d'actions de prévention des risques d'inondation (PAPI)	28
8.1 Le PAPI	28
8.2 La maîtrise d'ouvrage	29
8.3 Le projet technique.....	30
8.4 Les atterrissages	30
9. Conclusion	32

Annexes

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Les services de l'État ont engagé en 2003 la préparation d'un plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) concernant 29 communes en Combe de Savoie. Le lit mineur de l'Isère y a été endigué au 19^{ème} siècle, pour assainir la vallée et protéger les intérêts agricoles. Le lit majeur de cette rivière occupe tout le fond de cette vallée ; en l'absence d'inondation majeure depuis 1859 l'activité humaine s'y est développée, ainsi que d'importantes voies de communication.

La préparation du plan de prévention des risques a suscité des désaccords profonds des élus locaux, et la Ministre de l'écologie et du développement durable a demandé une mission d'inspection et d'appui.

La définition des aléas et la modélisation ont fait l'objet d'un travail cohérent au plan technique, qui n'est pas contesté localement. Le dispositif retenu pour mener la concertation locale n'appelle pas de remarque particulière ; son déroulement a cependant eu pour résultat de présenter successivement des risques accrus, ce qui a été source d'incompréhension. Le projet de zonage qui fait partiellement référence à la crue cinq-centennale ne peut être maintenu en l'état ; le projet de règlement par zone est beaucoup trop complexe à ce stade d'élaboration, et partiellement inadapté. Ces deux documents sont à reprendre : il convient de les recentrer sur les enjeux essentiels.

C'est le devenir de 3 projets d'extension de zones d'activité, implantées derrière des digues qui suscite les divergences de point de vue les plus marquées.

La mission a procédé à un examen détaillé de la jurisprudence et des différents référentiels existants en matière de constructibilité derrière des digues ; ceux-ci énoncent des conditions très proches. Le plus précis est le rapport IGE-CGPC-CGAAER-IGA du 22 septembre 2006, qui avance des propositions sur lesquelles la présente mission a établi ses recommandations.

Il convient tout d'abord de vérifier qu'il n'existe pas d'alternative moins risquée pour une telle extension, tâche dévolue à un SCOT, qui doit intégrer le facteur risques ; il convient d'accélérer la préparation de celui qui va concerner l'amont de la Combe de Savoie ; dans l'attente, des dispositions transitoires peuvent être admises pour les seules 3 zones identifiées.

En l'état, aucun de ces trois projets de développement ne respecte l'ensemble des autres conditions, qui concernent l'unité de gestion et la stabilité des digues, l'alerte et la sécurité des personnes, l'éloignement des bâtiments du pied de la digue et l'exclusion des installations sensibles ou polluantes.

Si elle ne paraît pas impossible, l'extension de ces zones sera certainement plus coûteuse et plus longue qu'imaginé antérieurement. Il est nécessaire qu'elle soit aussi l'occasion de diminuer la vulnérabilité des implantations existantes.

La mise en place d'un centre de traitement des ordures ménagères doit en outre y être exclue.

La préparation du plan de prévention des inondations (PAPI) doit être approfondie sous la responsabilité d'un maître d'ouvrage en cours de constitution (syndicat mixte) avec l'appui du Conseil général et en recourrant à une maîtrise d'œuvre spécialisée. La préparation d'un schéma directeur hydraulique à l'échelle de la vallée et un diagnostic complet des digues doivent être prioritaires.

Les principaux points concernant la sécurité civile en cas d'inondation majeure doivent être également raisonnés à l'échelle de toute la vallée.

La mise en place entre l'État et les collectivités d'un comité de partenariat est suggérée.

L'objectif proposé, pour les services de l'État, est de publier un premier plan de prévention des risques à la fin de l'été 2007 sous le régime juridique de l'article L. 562-2 du code de l'environnement ; ce plan pourra être assez aisément modifié dès que le projet d'extension d'une zone d'activité économique sera prêt.

1. La commande

La Combe de Savoie est une plaine alluviale de 2 à 3 km de large en moyenne, où coule la rivière Isère, s'étendant sur une quarantaine de kilomètres de long en Savoie entre Albertville (en amont) et la limite du département de l'Isère (en aval). Cette vallée est d'origine glacière, le fond de la vallée présente des pentes latérales faibles (« vallée en U ») ; la pente longitudinale est plus significative (4 m par km environ).

Jusqu'à la fin du 18^{ème} siècle, le lit de la rivière n'est pas stabilisé en fond de vallée, et les crues répétées au 17^{ème} et 18^{ème} siècles ont largement dû inonder la Combe. L'histoire n'en garde cependant guère la trace, la vallée, largement en marais et insalubre, était alors très peu habitée.

Trente années de travaux, de 1824 à 1854 alors que la Savoie faisait encore partie du Royaume de Piémont et de Sardaigne, ont permis d'endiguer la rivière et de stabiliser son lit. L'objectif était alors d'assainir les marais, de développer l'agriculture et de permettre la construction de routes. Les digues, qui n'avaient pas été prévues pour résister à un événement aussi exceptionnel, ont été rompues (ou ont subi des surverses) en 1859, date de la dernière grande crue historique. La France décide donc, dès le rattachement de la Savoie (1860), un programme de renforcement des digues.

Depuis cette date, les digues n'ont plus fait l'objet que de programmes d'entretien¹. La plaine a été progressivement assainie par l'apport des limons de la rivière.

Le lit mineur de l'Isère a en revanche continué d'évoluer. Des extractions de matériaux en rivière, intenses entre 1950 et 1982, ont entraîné en certains endroits un approfondissement important du lit mineur (jusqu'à 3 mètres). En apparence la protection apportée par les digues en semble renforcée, la débitance s'améliore localement au point de paraître admettre une crue centennale ; en réalité le risque de rupture des digues par affouillement en est accru. Des affouillements similaires ont d'ailleurs affecté des ponts².

Un grand nombre d'aménagements hydro-électriques est installé en amont de la Combe. Le régime hydraulique de l'Isère en semble modifié : depuis le milieu du 20^{ème} siècle, les crues d'occurrence moyenne (quelques années) sont moins importantes, des atterrissements couverts de végétation se développent dans le lit mineur de la rivière et en limitent le débit.

Pour un oeil extérieur, tel celui d'une mission d'expertise temporairement mobilisée, l'histoire a ainsi réuni sur ce territoire de nombreux ingrédients capables de contribuer à des incompréhensions dans l'appropriation des risques d'inondation :

- la dernière grande inondation est très lointaine (l'inondation de 1940 n'a fait que des dégâts limités) ;
- les digues qui n'ont pas subi d'accident majeur depuis longtemps semblent à toute épreuve, bien qu'elles n'assurent en certains points qu'une protection décennale. Conçues pour protéger des enjeux agricoles, on les croit facilement adaptées à des enjeux urbains.

¹ Cet entretien semble lui-même interrompu depuis les années 80.

² Pont SNCF de Montmélian en 1979 et le Pont Mollard en 1981.

- le développement des voies de circulation dans la vallée (routes, autoroute, chemin de fer), des activités économiques et même de l'habitat accroît considérablement l'impact potentiel d'une crue majeure, tout en compliquant la gestion hydraulique de la vallée : certaines routes reposent sur la digue, d'autres forment remblai complétant l'action des digues ;
- les responsabilités et moyens d'intervention sont de fait partagés entre de multiples acteurs : principalement entre l'État, l'Isère est domaniale et il lui revient de préparer le plan de prévention des risques d'inondation, et les communes, premières responsables de la sécurité sur leur territoire, et qui doivent accorder ou refuser les droits à construire.

La conscience de ces risques a conduit à bloquer le développement de certaines zones d'activité avant que ne soit engagée la préparation du PPRI³ (plan de prévention des risques d'inondation), les communes ayant commencé à appliquer l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme pour refuser des permis de construire, en suivant les recommandations de la DDE.

C'est au cours de la préparation de ce plan que les incompréhensions se sont fortement accrues, en particulier depuis juillet 2006, lorsqu'il est apparu que la reprise attendue du développement économique derrière des digues ne pourrait trouver de solution évidente et immédiate.

La Ministre de l'Écologie et du Développement durable a ainsi demandé le 8 février 2007 à l'inspection générale de l'environnement et au conseil général des ponts et chaussées de mener une mission d'inspection et d'appui (voir copie de la lettre de mission en annexe 1), afin de « développer une vision globale de la cohérence des mesures proposées par le projet de PPRI » et de « proposer au préfet des décisions quant aux demandes...[de] développement de certaines zones identifiées ».

Conformément à la demande ministérielle, la mission a souhaité en priorité prendre connaissance des deux démarches complémentaires engagées sur ce territoire :

- la préparation du plan de prévention des risques, qui est un dispositif réglementaire placé sous la responsabilité de l'État ;
- la mise en œuvre du plan de prévention des inondations (PAPI), dispositif conventionnel cofinancé entre l'État et les collectivités, qui doit initier une démarche active incluant (si nécessaire) des travaux.

Les règles de constructibilité derrière des digues, qui font actuellement l'objet d'une réflexion nationale à la suite de deux rapports récents d'inspection générale, sont progressivement apparus comme étant au cœur du problème rencontré en Savoie.

³ Voir en particulier le compte-rendu du premier comité de suivi du PPRI, juillet 2004.

2. L'élaboration du plan de prévision des risques d'inondation

2.1 La définition des aléas et la modélisation

2.1.1 La démarche suivie par la DDE et les bureaux d'études

La démarche de réalisation du plan de prévision des risques d'inondation (PPRI) a été initiée en 2003 à partir de la prescription par arrêté préfectoral.

L'ensemble de la réalisation du PPRI a été sous traitée, par marché passé en juin 2004 avec le groupement STUCKY / CIDEE / SINTEGRA dans les formes requises pour les marchés publics. Trois groupements avaient concouru pour ce marché, et l'offre du groupement retenu était la mieux disante sur tous les critères.

Les étapes prévues, et qui ont été scrupuleusement suivies par les bureaux d'études, comportaient :

En tranche ferme :

- une importante partie topographique (208.000 €, soit 30% du marché) ;
- une synthèse bibliographique et historique ;
- une étude hydrologique et une modélisation hydraulique. Cette modélisation a été faite en utilisant le modèle CARIMA développé par SOGREAH ;
- une cartographie des aléas limitée à la seule rivière Isère.

En tranche conditionnelle 1 :

- la cartographie des aléas des affluents ;
- la cartographie des aléas rupture de digues.

En tranche conditionnelle 2 :

- l'analyse des enjeux et de la vulnérabilité ;
- la rédaction du document final.

Les deux premières tranches sont maintenant achevées. La troisième et dernière tranche est en cours.

2.1.2 La définition de la crue centennale

Les éléments correspondants se retrouvent dans l'étude hydrologique, dont les principales données ont été disponibles dès 2005 et qui a fait l'objet d'un rapport final en février 2007.

L'étude fait référence à deux études antérieures, l'une faite par SOGREAH en 1984 et la seconde réalisée par HYDRATEC en 1999, mais elle est entièrement nouvelle et reprend les calculs à la base en repartant de l'ensemble des données actuellement disponibles en matière hydrométrique et pluviométrique.

Le réseau de base utilisé comporte 13 stations hydrométriques et 64 stations pluviométriques. Les calculs relatifs à la crue décennale ont été faits en reconstituant les débits naturels pour tenir compte de l'effet des diverses retenues et dérivations EDF présentes sur le bassin.

Les calculs de débits de fréquence centennale ont été faits bassin par bassin en utilisant diverses méthodes, principalement les méthodes du GRADEX et du QdF.

La principale hypothèse faite est celle que la situation centennale à Albertville résulte de la conjonction d'une crue centennale de l'Isère amont et d'une crue vingtennale de l'Arly, soit un débit total de 1170 m³/s.

Les chiffres ainsi obtenus sont de 10 à 20% supérieurs à ceux des estimations précédentes. Ceci s'explique notamment par le fait de la prise en compte d'une chaîne de données plus complète, et notamment des crues des années récentes (1999, 2000, 2001, 2004).

Il est à noter que les chiffres retenus sont sensiblement supérieurs à ceux de la crue de 1859 qui est évaluée à 800 m³/s à l'aval d'Albertville. Ils vont donc clairement dans le sens de la sécurité.

2.1.3 Les repères de crue

Une analyse historique très fouillée a été menée. Elle fait bien ressortir le fait principal dans le secteur qui nous intéresse, à savoir l'absence de mémoire d'un événement grave dans la vallée, la dernière crue réellement dommageable étant celle de 1859, et les plus récents débordements remontant à la crue de 1940.

Sur toute la période récente, l'Isère est restée à l'intérieur du lit endigué. Le repérage des niveaux en a été facilité, mais ne donne pas d'indications sur les conséquences d'une éventuelle surverse.

L'information principale que donnent les archives est celle des limites données au Syndicat de l'Isère et de l'Arc, qui correspondent à l'ensemble des terrains inondables avant endiguement. Il s'agit en fait de l'ensemble de la plaine jusqu'au pied des coteaux, ce que confirment les études topographiques. Des modifications modestes ont eu lieu après l'endiguement avec l'engraissement des terres lors de épisodes de crues, mais le constat reste clair : la quasi totalité du terrain plat est inondable en l'absence des digues.

2.1.4 La modélisation hydraulique des crues de l'Isère et de ses affluents

Le principal fait nouveau par rapport aux études antérieures a été la réalisation d'une topographie très détaillée de l'ensemble du secteur, notamment des digues et du lit mineur dont ont ainsi été prises en compte toutes les évolutions récentes.

La modélisation utilisée est un modèle classique, le modèle CARIMA de SOGREAH, utilisé sous sa forme pseudo bidimensionnelle, avec une modélisation à casiers du champ d'inondation dans le lit majeur.

Le calage a été fait sur les crues de janvier 2004 et de mai 1999.

La reconstitution du passage de la crue centennale fait apparaître un certain nombre de passages vers le lit majeur, d'abord au droit des confluences avec les affluents, puis par surverse en un certain nombre de points où les crêtes de digues sont notablement inférieures au niveau de la pointe de crue.

En dehors de l'Arly et de l'Arc qui ont un rôle majeur, plusieurs petits affluents arrivent sur la Combe. Chacun d'entre eux est marqué par la présence d'un cône de déjection sur lequel sont implantées un certain nombre d'activités. On retrouve là la situation classique des torrents de montagne, avec leurs risques particuliers. L'analyse des aléas correspondants est faite indépendamment de l'étude Isère, ce qui ne pose pas de problème particulier.

2.1.5 La crue exceptionnelle de retour 500 ans

Dans le prolongement des études déjà réalisées, le bureau d'études a aussi réalisé une simulation de passage d'une crue de fréquence cinqcentennale .

La crue correspondante est supposée atteindre 1800 m³/s à Albertville.

Bien sûr, en pareil cas, toute la vallée est inondée.

Les résultats sont intéressants, mais il nous faut rappeler que l'utilisation qui doit en être faite concerne la préparation de la réponse en situation de crise, notamment en termes d'alerte et d'évacuation. En matière d'urbanisme, la référence reste la crue centennale. On ne saurait se référer à la crue cinqcentennale que pour s'opposer à la construction d'équipements sensibles en cas de crue et pour informer les populations.

2.1.6 Conclusions sur l'aspect hydraulique

En ce qui concerne ce premier point, nous nous devons de souligner que le sérieux du travail exécuté est reconnu par toutes les parties prenantes, et nous n'avons rencontré personne qui en conteste les résultats.

2.2 La concertation

Les services de l'Etat ont mis en place un comité de suivi présidé par la Sous-préfète d'Albertville, visant à informer les collectivités et à dialoguer au cours de la préparation du PPRI. Ce comité s'est réuni 7 fois, de juillet 2004 à juin 2006. Des réunions par groupe de communes ont également été organisées. Ce dispositif, tout à fait classique, témoigne d'un souci de transparence de l'administration et des bureaux d'étude retenus.

Ce mode de faire a induit la chronologie de présentation des résultats de la modélisation, qui a suivi les étapes techniques prévues par le marché passé avec les bureaux d'étude. A l'expérience, ce choix s'est révélé malheureux, puisqu'il a abouti à diffuser, dans un premier temps, une carte des zones inondables en crue centennale qui ne tenait pas compte du risque de rupture des digues ni des crues des affluents. Cette carte a été progressivement complétée, pour tenir compte des affluents et des digues, puis élargie à l'impact prévisible de la crue exceptionnelle d'occurrence 500 ans. Cette multiplicité de références, dans un secteur aux enjeux élevés, a contribué à l'apparition des « désaccords profonds » cités par la lettre de mission.

La perte des repères indispensables à une concertation efficace était encore sensible lors du passage de la mission : bon nombre de ses interlocuteurs persistaient à parler systématiquement de « zone non inondable » pour désigner des zones situées derrière des digues, ce qui revient de fait à nier le risque de rupture ; à l'inverse l'accent mis de manière trop insistante (voir plus loin) sur la crue exceptionnelle a accru *de facto* le retard affectant les décisions.

2.3 Le projet de règlement

Un projet de zonage et un projet de règlement ont été élaborés par les services de l'État pour ce plan de prévention des risques d'inondation ; ces projets ont été présentés à une partie des communes au cours de réunions locales, à la fin de l'année 2006. Ces projets conduisent la mission à formuler plusieurs recommandations.

Compte tenu des risques encourus et de l'état actuel des digues (voir partie 3 ci-dessous), il est indispensable de mettre en place des prescriptions qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction totale de construire pour les zones inondées par la crue centennale de référence y compris en cas de rupture des digues. Si l'État ne respectait pas cette règle, le tribunal administratif pourrait annuler le PPRI ; l'annexe 4 consacrée à l'étude de la jurisprudence (voir plus loin) cite ainsi le cas d'un plan de prévention des risques annulé faute d'avoir respecté cette règle⁴ de bon sens.

Le projet de zonage fait référence à la crue cinq-centennale. Il n'est pas adapté, pour ce territoire, de prévoir des prescriptions excédant les recommandations ministérielles⁵, en ce qui concerne la zone uniquement inondée par la crue cinq-centennale. Il convient ainsi d'y exclure les équipements sensibles nécessaires à la gestion de la crise (Gendarmerie,...) et d'informer les populations (communication systématique du niveau des plus hautes eaux, etc.). La formulation de recommandations y est également possible, mais la mention d'autres prescriptions réglementaires doit y être exclue.

L'examen attentif du règlement en projet montre que dans sa présentation actuelle le document est imparfait. Sa lecture en est difficile. Il inclut des règles pour les zones touchées par la seule crue cinq-centennale. Il ne saurait donc être validé en l'état.

Lorsque des difficultés de dialogue sont établies, la complexité de documents de travail peut être une raison supplémentaire d'incompréhension, indépendamment même du contenu de ces documents.

La mission demande donc aux services de l'État de reprendre le projet de zonage et le projet de règlement, en les simplifiant largement, avant d'engager à nouveau la concertation, dans les conditions proposées dans la conclusion de ce rapport. L'adoption d'un plan présentant d'abord le zonage proposé, puis les règles proposées pour chaque zone, faciliterait la concertation avec les collectivités, comme l'emploi futur de ce PPRI pour l'instruction des demandes de permis de construire.

⁴ Tribunal administratif de Montpellier, 8 juillet 2004, Communauté de défense des résidents du quartier de la Cérèrcide.

⁵ Voir plus loin 5.2.

3. L'état des digues

Dans le secteur considéré, l'Isère est endiguée sur toute sa longueur. Comme on l'a vu, ces quelques 85 kms de digues ont été créées par l'État sarde, entre les années 1824 et 1854.

Après transfert à l'État français, les digues sont devenues domaniales. Comme cela se faisait à l'époque, la gestion et l'entretien ont néanmoins été confiées à un « Syndicat des digues de l'Isère et de l'Arc », constitué à l'origine sous forme d'association syndicale de propriétaires, à laquelle s'est substitué ensuite un syndicat intercommunal. L'activité de ce syndicat depuis sa création a été variable, mais le constat doit être fait d'un abandon à peu près général depuis les années 1980 : sur les 25 dernières années, aucun chantier d'importance n'a été entrepris.

Par contre, ces dernières années ont vu se développer un important travail d'études et d'expertise :

- visite des digues par HYDROKARST en septembre 1989 (21 points d'expertise) ;
- expertise des endiguements par SOGREAH SIMECSOL en décembre 2000 ;
- étude de rupture des digues de l'Isère (secteurs Tournon et Sainte-Hélène) par SOGREAH en août 2001 ;
- diagnostic des digues par le Conseil général de la Savoie (DEP) en avril 2005 ;
- travaux de sondage au titre du PPRI en janvier 2006 ;
- étude de rupture de digues au titre du PPRI en juin 2006 ;
- rupture de la digue rive gauche de l'Isère à Gilly par le LRPC de Clermont-Ferrand en novembre 2006.

De ces différentes études ressortent principalement les points suivants :

- a) L'endiguement se présente comme une digue en terre, revêtue d'un perré coté rivière, et d'une hauteur s'élevant de 2 à 3.50 m au dessus du terrain naturel. Il est ouvert aux confluences avec les torrents riverains. Sur une certaine partie de son linéaire, il est recouvert ou doublé par le réseau routier, notamment la RD ex RN 90 en rive droite et l'autoroute A 430.
- b) De nombreux points de fragilité existent, notamment aux endroits protégés par des atterrissements et où l'on ne voit plus les bases de la digue. L'importante incision du lit constatée depuis 50 ans du fait notamment des extractions de matériaux se traduit par d'importants risques d'affouillements notamment à la base des perrés.
- c) L'endiguement n'est pas calé systématiquement à la cote de la crue centennale. Au contraire, en crue centennale, on peut distinguer grossièrement trois secteurs :
 - la plaine de Montmélian en aval (PK 18 à 12), où la rivière a été fortement incisée, et où le niveau de la crue centennale reste en dessous du terrain naturel.
 - de Montmélian à Frontenex (PK 12 à -11), où la crête de digue est en de nombreux points en dessous de la crue centennale, et où il y a surverse.
 - de Frontenex à Albertville en amont (Pk -11 à -22), où, du fait aussi de l'incision, la cote de crue centennale reste en dessous des crêtes de digue. C'est dans ce secteur que se rencontrent des risques de renard et donc de rupture brutale avec inondation de la plaine en contrebas.

Il est clair que si l'on prend en compte l'ensemble des risques (y compris celui de la rupture des digues), c'est l'ensemble de la plaine alluviale qui est inondée. Etant donné la configuration très plate de celle ci (relief post glaciaire), cette plaine alluviale recouvre presque l'ensemble de la vallée. On comprend donc que la question des zones de développement se pose.

En résumé, l'appréciation qui peut être portée sur la situation présente est la suivante :

- Les digues sont de fait en bien des endroits fragiles. Le risque de renard existe presque partout et des surverses se produisent en certains endroits dès la crue décennale.
- Le domaine, en attendant la constitution du syndicat mixte, est de fait en déshérence.
- Aucune organisation d'alerte n'existe.
- Les études nombreuses qui ont été mentionnées n'ont pas fait l'objet jusqu'à présent d'aucune synthèse à caractère opérationnel. Aucun chantier n'a d'ailleurs fait suite à ces études.
- Le phénomène de rupture de digues, jusqu'à la parution de l'étude du PPRI, n'a fait l'objet que d'études locales et sur la base d'hypothèses hétérogènes.
- Enfin, en l'absence de déversoirs, les surverses annoncées peuvent se traduire par d'importantes ruptures à des endroits tout à fait imprévisibles.

En l'état, il est donc légitime que le projet de PPRI considère les zones situées derrière ces digues comme en principe inconstructibles.

Face à une telle situation, il est urgent de réagir, et la solution ne peut venir que d'un effort commun de l'ensemble des parties intéressées. C'est justement l'objet du PAPI que nous examinerons plus loin. Le point essentiel, et nous y reviendrons tout au long de ce rapport, c'est la mise en place d'un vrai maître d'ouvrage, qui prenne en charge à la fois les digues et la gestion des écoulements dans la vallée dans le cadre d'un schéma directeur d'ensemble.

4. La sécurité des personnes et des équipements les plus importants

Au-delà des problématiques de développement et d'aménagement, la Combe de Savoie est un espace de communication que la survenue d'une inondation majeure rendrait fragile, compte tenu de l'inexistence de plans de secours et d'un système de prévisions de crues et d'alerte. L'absence de crues significatives pendant une longue période a sans doute contribué à cette situation qui ne peut être laissée en état.

4.1 Les voies de communication

Le système de communication est en effet à la merci d'une crue importante, et non seulement les RD principales et la RN 90 mais aussi l'autoroute peuvent être coupées (jusqu'à 1 m d'eau en crue centennale, et un jour de submersion auquel se rajoute la remise en état des voies, nettoyage et réparations éventuelles); la voie ferrée ne serait pas impactée, mais un risque existe pour la bifurcation vers la Maurienne. La gravité de l'événement et ses conséquences sur les déplacements – Tarrentaine et Maurienne verraient leur débouché aval supprimé – impose d'établir des scénarios précis : voies affectées, durée de submersion... et d'engager rapidement l'élaboration de dispositifs de gestion de crise :

- plan d'ensemble à mettre au point pour chacun des trafics : internationaux, régionaux et locaux ;
- recensement des équipements de secours et de leur vulnérabilité, en envisageant si besoin la relocalisation de ceux dont le caractère opérationnel est déterminant pour la gestion de crise.

Les éléments d'analyse existent à travers les études du PPRI (crue centennale modélisée, scénarios de rupture de digues, crue cinq-centennale) et sont à disposition des différents maîtres d'ouvrage : Conseil Général pour les routes départementales, Direction Interdépartementale des Routes Centre-Est, SNCF L'existence du PC routier d'Albertville (OSIRIS) est en soi un atout précieux pour le dispositif à élaborer.

La carte des débordements permet également d'établir l'inventaire des zones isolées, et des possibilités résiduelles de secours (équipements et établissements neutralisés) ainsi que de réexaminer les choix d'implantation d'équipements de secours.

4.2 Les plans de crise

En parallèle à l'élaboration de ces plans de crise à l'échelle de la Combe - et au-delà du bassin - il convient que les plans communaux de sauvegarde soient élaborés dans les meilleurs délais (l'approbation du PPR les rend d'ailleurs obligatoires). La mission a noté que le processus était engagé par une étude à l'échelle du syndicat de pays (Arlysère), qui a recruté un ingénieur, avec l'appui d'un bureau d'études externe ; une consultation a été lancée pour déboucher fin 2007) mais il convient de l'accélérer; si la responsabilité du plan est à l'échelle communale, l'élaboration intercommunale est une excellente chose car c'est à ce niveau que les solutions, les synergies peuvent être trouvées et permettre en outre une articulation avec une vision d'ensemble pour la Combe qui relève de la responsabilité du Préfet ; en effet, la juxtaposition de ces plans, même s'ils font l'objet d'une coordination spontanée entre communes, ne peut cependant garantir la sécurité des personnes dans une vallée où le risque d'arrêt de toute circulation routière est identifié.

Il est donc indispensable aux yeux de la mission que les services de l'État en charge de la sécurité civile élaborent dès maintenant un plan d'action en ce sens.

Le PPR lui-même, dans un de ses volets, doit également traiter de ces questions de mise en sécurité à travers la réduction de vulnérabilité. On voit bien là aussi que la bonne synergie entre ces différentes démarches est la clé de l'efficacité.

Ce travail permettra aussi, si nécessaire, de définir dans le PPRI « les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ainsi que celle qui peuvent incomber aux particuliers » (article L562-1 3ème du Code de l'environnement) : la jurisprudence ne considère pas cette attribution préfectorale comme facultative si les nécessités du terrain l'exigent (cf. TA de Montpellier, 4 octobre 2005, commune de Marsillargues, 2005).

4.3 La prévision des crues

Dans ce contexte, la mise en place d'une prévision de crues apparaît essentielle pour le dispositif d'ensemble de gestion de crise que la vulnérabilité potentielle de la Combe de Savoie appelle.

Le secteur fait partie du périmètre de Service de prévision des crues (SPC) Alpes du Nord dans le schéma directeur arrêté par le Préfet de bassin. L'étude d'extension à l'Isère amont a été engagée par la DDE de l'Isère responsable du SPC (l'étude de faisabilité a été confiée au CETE de Lyon – laboratoire de Clermont-Ferrand – les crédits sont disponibles), les conclusions sont attendues pour l'été si le calendrier est bien respecté ; il faut là aussi l'accélérer afin, si la décision est prise dans ce sens, que l'échéancier d'équipement de la rivière soit connu au plus vite et que les niveaux d'alerte et les délais de survenance permettent aux différents responsables de la sécurité civile d'alimenter ou de préciser les modalités de leurs plans de secours (consignes pour la population et les activités en fonction de leur localisation).

Dans ce domaine de la sécurité civile, face à une situation actuelle préoccupante, les réponses appropriées sont en gestation; il convient tout à la fois de les accélérer mais aussi de les élaborer en synergie État-Département-Collectivités à l'échelle appropriée qui est bien celle de la Combe de Savoie.

5. Les référentiels pour la construction derrière les digues

Selon les interlocuteurs de la mission, les difficultés rencontrées localement sont principalement issues du projet d'interdire toute construction derrière les digues, ce qui bloquerait tout développement dans la vallée.

Il convient tout d'abord de rappeler pourquoi il est indispensable d'appliquer derrière des digues des restrictions au droit de construire. Une digue bien construite et bien entretenue réduit certes la probabilité d'inondation, puisque cet accident ne peut alors résulter que de la combinaison de deux aléas : une crue (risque naturel) et la rupture (risque technologique), ou bien encore d'un aléa naturel à caractère exceptionnel conduisant à la submersion de la digue. Mais les conséquences de la rupture peuvent être bien plus graves que celles que l'on constate habituellement en cas d'inondation, allant parfois jusqu'à induire des accidents mortels (Aramon, 2002) ; et des digues mal construites ou en mauvais état peuvent induire un risque de rupture significatif.

La mise en application de ces principes, guère discutés dans leur opportunité générale, a donné lieu à l'établissement de plusieurs référentiels, existants ou proposés, concernant la constructibilité derrière des digues. Il convient d'examiner ces différents référentiels, ainsi que la jurisprudence portant sur le même sujet, avant de s'interroger sur l'articulation de ces différents ensembles et leur application au cas particulier de la Combe de Savoie.

5.1 La circulaire de 2002

Les orientations appliquées par les services de l'État, en ce qui concerne la possibilité de construire (ou non) derrière des digues, sont résumées dans une circulaire adressée aux préfets en 2002⁶. Le principe est que ces zones doivent être considérées comme inondables, la construction y agraverait les risques : elle ne peut donc y être envisagée sans justification stricte ni conditions.

Il convient ainsi de « rechercher systématiquement à assurer l'urbanisation et le développement des collectivités territoriales hors de ces zones [endiguées] à risques ».

Des constructions peuvent toutefois être autorisées dans des secteurs déjà urbanisés et dans des zones où l'aléa ne représente pas une menace pour les vies humaines ; les zones d'écoulement préférentiel en aval des déversoirs ou à proximité immédiate des digues sont exclues, la définition précise de ces zones étant liée à chaque cas particulier⁷.

La digue devra avoir été conçue pour cet objectif (protéger une zone urbanisée), dans les règles de l'art, correctement dimensionnée au regard des événements de référence, et faire l'objet d'un entretien pérenne et d'un contrôle régulier.

Les implantations les plus sensibles, en particulier celles qui intéressent la sécurité civile, doivent être refusées.

⁶ Circulaire du 30 avril 2002 du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire et du ministère de l'équipement du tourisme et du logement. Cette circulaire reprend des instructions plus anciennes, diffusées également par circulaire les 24 janvier 1994 et 24 avril 1196.

⁷ A titre indicatif, la circulaire cite le chiffre de 50m en référence à la distance minimale d'éloignement des bâtiments du pied des digues.

Une qualification des aléas doit être établie, correspondant aux cas où la digue ne jouerait pas son rôle de protection. Un niveau de plancher hors crue doit être prévu pour assurer la sécurité des personnes et stocker matériels et matériaux sensibles.

Un plan décrivant les modalités d'alerte et l'organisation des secours doit être établi, afin de ne pas compromettre la sécurité des personnes.

Dans l'attente de la publication du plan de protection contre les risques d'inondation (PPRI), le respect de ces obligations repose sur l'emploi motivé de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Il était demandé aux préfets d'assurer la diffusion de cette circulaire du 30 avril 2002 aux maires du département.

5.2 La circulaire de 2004

Les orientations précédentes ont été rappelées et précisées en 2004, sous forme d'une circulaire⁸ adressée aux préfets pour les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon, demandant une mobilisation exceptionnelle des services de l'Etat compte tenu de la pression de développement s'exerçant sur ces territoires, menacés par des événements météorologiques extrêmes.

Au delà même de la définition de la crue de référence,⁹ il est demandé aux préfets de « traiter...sur la base de la crue exceptionnelle... les choix d'urbanisation, l'information de la population et la préparation de la gestion de crise ».

La circulaire rappelle que « dès que l'autorité compétente en matière d'urbanisme a connaissance d'un risque...elle est tenue d'en tenir compte dans sa décision, sous peine d'engager sa responsabilité ». Il convient donc de « maîtriser l'urbanisme sans attendre l'approbation d'un PPR », en employant en ce cas l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Il est ainsi demandé aux préfets de déférer au tribunal administratif, dans le cadre du contrôle de légalité, les autorisations qui seraient « en cas de risque fort de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ».

5.3 La doctrine commune pour les PPRI du Rhône

La commission administrative de bassin a validé en 2005 et 2006¹⁰ une « doctrine commune », détaillant les modalités de préparation des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) en ce qui concerne le bassin du Rhône. Ce document, diffusé par le préfet de la région Rhône-Alpes, coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée¹¹, est une référence partagée visant à traiter de manière similaire, et donc équitable, les PPRI de différents départements.

Les règles relatives à la construction derrière les digues y sont précisées. Compte tenu du très grand nombre de zones endiguées, de l'importance de l'urbanisation dans la vallée du Rhône et de l'accroissement de la demande sociale en faveur d'une plus grande sécurité, on ne

⁸ Circulaire du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et du ministère de l'environnement et du développement durable du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et de l'adaptation des constructions en zone inondable.

⁹ Il doit être rappelé que celle-ci ne peut être inférieure à la plus haute crue historique connue, ou, à défaut, à la crue centennale.

¹⁰ Le 31 mai 2005 et le 14 juin 2006.

¹¹ L'arrêté du Premier ministre du 21 janvier 2001 charge ce préfet d'une mission d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône et de ses affluents.

s'étonnera pas que cette précision soit accompagnée, en quelques points, d'une plus grande exigence.

Ce document détaillé (près de cent pages) rappelle la notion jurisprudentielle d'espace urbanisé (il n'existe pas de définition réglementaire) ; il décline, en fonction d'une typologie des espaces urbains et péri-urbains, le principe d'exclusion de construction derrière des digues, pour des nouvelles zones de développement urbain. La seule exception possible en ce cas est celle « d'espaces stratégiques en mutation », porteurs « d'équipements publics existants et structurants en limite de centres urbains », hors aléa fort, dans le cadre d'un projet global inscrit dans les documents de planification urbaine (SCOT,...) et intégrant une réduction globale de la vulnérabilité de la zone (y compris pour l'existant). Cette exception, préparée en référence à la vallée du Rhône en plaine¹², a été étendue à ses affluents, y compris pour la zone alpine.

La procédure prévue en annexe prévoit une identification préalable de ces « espaces stratégiques en mutation » par l'État, en coordination au niveau du bassin, puis une information des collectivités concernées, qui élaborent un dossier détaillé. Le préfet de département valide le dossier après une nouvelle coordination au niveau du bassin.

La largeur de la bande de sécurité inconstructible derrière des digues est en outre détaillée selon la différence de niveau entre le niveau de l'eau en crue de référence dans le lit mineur (entre les digues) et le terrain naturel, elle atteint de 100 m à 400 m.

5.4 Les rapports d'inspection générale

Un premier rapport, établi le 10 juin 2005 par l'inspection générale de l'environnement, le conseil général des ponts et chaussées et le conseil général du génie rural, des eaux et forêts, a été complété le 22 septembre 2006 par les mêmes services, auxquelles l'inspection générale de l'administration avait été associée.

Cette dernière mission propose d'adapter les conditions de constructibilité derrière les digues :

- Toute construction doit être exclue si le temps nécessaire à la mise en sécurité des personnes est supérieur au temps de mise en fonctionnement des déversoirs [de sécurité]¹³. Cette disposition est contraignante, dans la mesure où elle suppose aussi un dispositif de surveillance et d'alerte efficace, un plan de sauvegarde spécifique, outre des digues correctement équipées.
- La construction d'établissements qui ne peuvent être facilement évacués, ainsi que d'installations polluantes ou dangereuses, doit être exclue. En effet, l'aléa de référence peut toujours être dépassé.
- L'« unité de protection », représentant la surface protégée par un ensemble hydraulique cohérent, doit être gérée par un maître d'ouvrage unique, dont la compétence juridique est assurée pour les investissements comme pour l'entretien des ouvrages ; son statut doit garantir sa pérennité et son financement résulte d'obligations pour ses adhérents ; ceci exclut les associations syndicales et oblige à prévoir un transfert de compétences pour les syndicats de collectivités.
- Le risque inondation doit être pris en compte dans le SCOT, la cohérence à l'échelle du bassin assurée par le SAGE.

¹² A titre d'exemple, on peut citer la zone de Courtine entourant la gare TGV d'Avignon.

¹³ Ces déversoirs sont conçus pour protéger des digues du risque de rupture induit par la surverse.

- Les digues, soumises à une procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, doivent être correctement construites et entretenues ; un contrôle par un organisme tiers agréé est préconisé, aux frais du maître d'ouvrage.
- L'ensemble de ces conditions doit être satisfait avant que le PPRI ne lève les prescriptions d'interdiction de toute construction préalablement établies. Le PPRI doit aussi s'intéresser aux conséquences des crues exceptionnelles dépassant l'aléa de référence (écoulements préférentiels,...).

L'ensemble des propositions précédentes tend essentiellement, conformément à la commande qui avait été passée aux inspections, à préciser les cas où des constructions pourraient être autorisées derrière des digues, et sous quelles conditions. Il propose par ailleurs une confirmation et un assouplissement, par rapport aux mesures en vigueur :

- l'aléa de référence retenu serait inchangé (plus grande crue historique connue ou à défaut crue centennale) ;
- le principe général d'interdiction de toute construction en zone non urbanisée pourrait être modulé, pour certains équipements, en fonction des résultats d'une étude de dangers, et toujours sous les conditions visées ci-dessus, à condition d'établir préalablement, dans le cadre d'une démarche intercommunale (SCOT), l'absence d'espaces de développement hors zones exposées aux risques, pour les territoires concernés.

Les ministères chargés de l'environnement et de l'urbanisme n'ont pas encore officiellement arrêté leur position, au regard de ces propositions, au moment où le présent rapport est élaboré.

5.5 La jurisprudence

Il est important de procéder à un examen de la jurisprudence administrative concernant la construction derrière des digues, compte tenu de l'architecture des textes juridiques retenue pour l'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles : en la matière la loi définit les principes, et la réglementation définit surtout des éléments de procédure. L'appréciation des faits, leur caractère plus ou moins dangereux, etc., relève en revanche soit d'instructions ministérielles aux préfets (circulaires), soit de guides techniques ou méthodologiques, non opposables aux tiers.

La jurisprudence est relativement abondante, elle concerne la délivrance ou le refus de permis de construire (emploi ou non de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme,...), comme, plus récemment, l'établissement des PPRI.

Il est apparu intéressant à la mission de tenter une lecture comparée de cette jurisprudence, présentée en annexe 4 par M. Jean-Loup GARCIN, membre de l'inspection générale de l'environnement, avec les différentes instructions, préconisations ou propositions résumées ci-dessus : le juge administratif penche-t-il plutôt pour une interdiction de toute construction derrière des digues, ou pour une autorisation fondée sur la confiance en ces équipements, ou encore pour des autorisations sous conditions, ou interdictions, modulées selon les circonstances ? Et, en ce cas, quelles sont les principaux arguments ou circonstances retenus par le juge ?

Avant même de revenir sur ces questions, quatre points à caractère général confirmés par la jurisprudence doivent être soulignés :

- La légalité d'un acte administratif (permis de construire,...) est appréciée en fonction de la situation juridique (réglementation,...) et factuelle connue au moment où l'acte a été établi.
- La responsabilité est appréciée en fonction de l'importance du risque.
- La responsabilité de l'autorité chargée de l'urbanisme (en général le maire) est engagée dès lors qu'elle avait connaissance du risque au moment où une autorisation de construire a été délivrée, y compris avant toute mise en œuvre d'un PPRI ; cette responsabilité peut être atténuée si le bénéficiaire de l'autorisation en avait aussi connaissance.
- La responsabilité de l'État est également engagée en cas de faute lourde (caractérisée) ou simple (fonctionnement défectueux d'un ouvrage public, non-réponse de la DDE à une demande du maire,...) ; dans certains cas elle peut même être engagée sans faute (cas des tiers victimes de dommages de travaux publics).

L'examen de la jurisprudence ne permet pas d'accréditer l'hypothèse d'une position de principe du juge administratif, qu'elle soit favorable ou défavorable à la possibilité de construire derrière des digues : le juge se prononce, d'une manière générale, en fonction des cas d'espèce qui lui ont été soumis. La jurisprudence semble donc confirmer l'attitude traditionnelle de l'administration, qui vise à encadrer strictement le droit de construire derrière des digues plus qu'à l'interdire totalement, dès lors que le risque a été appréhendé et que l'adéquation des prescriptions aux risques ne relève pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

5.6 L'articulation de ces différents référentiels

Quelles orientations la mission propose-t-elle de retenir à l'issue de cet examen comparatif ? Les points de convergence entre ces différents référentiels sont en fait nombreux. Un seul point de divergence peut être identifié, il correspond plus à un écart d'appréciation portant sur des modalités d'application que sur un principe.

Chacun de ces référentiels fait en effet référence à un strict encadrement de la construction derrière des digues, en fonction de cinq ensembles de conditions :

1. Le bon état, la sécurisation (déversoir de sécurité), le bon entretien et un contrôle externe des **digues** qui doivent résister à l'aléa de référence ; ceci dans la pratique suppose que « l'unité de protection » soit effectivement gérée par une **structure intercommunale** adaptée (rapport du 22 septembre 2006).
2. Un dispositif opérationnel d'**alerte et de secours** aux populations.
3. L'**éloignement des bâtiments** du pied des digues et l'exclusion des zones d'écoulement préférentiels.
4. L'exclusion des **installations sensibles, polluantes ou dangereuses**, qui ne peuvent pas être autorisées derrière des digues.
5. Le développement de **nouvelles zones d'urbanisation** est en principe exclu.

Le seul point où les référentiels divergent partiellement concerne les conditions restrictives posées à cet éventuel développement de nouvelles zones urbaines derrière des digues :

- Celui-ci semble indirectement exclu dans la circulaire de 2002.
- Le rapport du 22 septembre 2006 considère qu'une démarche de planification urbaine (SCOT) doit préalablement prouver que le développement urbain est impossible ailleurs ; le principe d'exclusion pourrait être alors modulé, pour certains équipements, en fonction des résultats d'une étude de danger.
- La doctrine Rhône accepte implicitement ce type d'exception tout en limitant la portée à quelques « espaces stratégiques de transition » autour d'équipements publics majeurs.

La mission propose de respecter les quatre ensembles de conditions communs à tous les référentiels, le guide d'application le plus opérationnel étant le dernier rapport d'inspection générale du 22 septembre 2006.

En ce qui concerne la cinquième condition, les recommandations de la présente mission respecteront également le cadre déjà proposé par le rapport du 22 septembre 2006, en admettant une éventuelle extension de zones d'activité derrière des digues, encadrée par une **étude de danger**, à condition d'avoir établi, par une démarche de planification urbaine, qu'aucune alternative n'était réellement possible¹⁴. A l'occasion de cette extension il est par ailleurs indispensable de **réduire la vulnérabilité du bâti existant**, autorisé avant l'identification du risque.

¹⁴ Cette orientation est indirectement confirmée par un début de jurisprudence : l'argument selon lequel des terrains sont disponibles dans une zone moins exposée aux risques contribue à l'annulation d'un POS, qui prévoyait l'ouverture d'une nouvelle zone à l'urbanisation, située derrière des digues (CAA Marseille, 21 décembre 2006, commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque).

6. La recherche de zones d'activité : l'arbitrage des conflits potentiels d'usage

Espace de communication, de développement urbain généré maintenant également par le report de l'agglomération chambérienne et par la métropole grenobloise, en recherche d'espaces économiques pour elle-même et pour les besoins des stations proches, la Combe de Savoie est à la croisée des chemins : l'irruption de la nécessaire prise en compte des risques oblige de fait l'ensemble des acteurs à se projeter à une autre échelle de temps et d'espace.

Par définition, l'espace est rare - fonds de vallée, risques, réseau de digues – mais jusqu'à maintenant – si l'on excepte le SCOT de Chambéry qui « remonte » jusqu'à Ste Hélène son organisation est restée communale à travers POS et PLU.

Face à l'enjeu de développement, à l'attractivité du territoire, à la mise à plat des risques, on ne peut plus en rester là, et il faut saluer l'initiative du lancement du SCOT d'Albertville. Cependant, le périmètre n'est pas encore arrêté, et l'EPCI qui doit en assurer la maîtrise d'ouvrage n'est donc pas en place. Un portage politique des études existe cependant au travers du syndicat mixte Arlysère (créé en 1989, que le Conseil Général a rejoint en 2004) dont le périmètre correspond grossièrement à celui du futur SCOT (plus 3 communes du Val d'Arly).

Dans ce cadre, une série d'études a été engagée, portant principalement sur l'habitat et l'agriculture, les équipements commerciaux. L'État lui-même a pris des initiatives pour pouvoir alimenter son « dire » et son porté à connaissance, et il doit franchement encourager et participer à cette dynamique d'organisation spatiale à moyen terme.

De son côté, le PAPI prévoit également dans son programme d'études une « mise à plat des besoins de développement économique » : « il s'agit d'abord de recenser les nombreuses zones d'activités existantes ou en projet, en caractérisant sur chaque cas le degré d'exposition aux aléas, les statuts différents des projets (autorisés, étudiés, envisagés), les coûts éventuels de protection, les coûts induits par un repositionnement des projets hors zone inondable ».

« Il s'agit surtout de disposer d'une vision globale à l'échelle de la vallée qui permette de confronter un ou plusieurs scénarios de développement avec l'affichage du risque. Ces scénarios devraient intégrer la possibilité favorisée par l'intercommunalité de regrouper les zones ou de relocaliser les projets ».

Mais le sujet principal, à savoir la recherche de terrains d'urbanisation, notamment pour les zones d'activités à l'origine des difficultés de mise en œuvre du PPR ne semble pas paradoxalement avoir encore été abordé. Une étude a été envoyée récemment à la mission par les services du Conseil Général, mais le temps qui lui a été imparti n'en a pas permis l'analyse sur le fond.

Pour la mission la seule recherche univoque de zones de développement derrière les digues n'est plus possible et des zones de développement hors risques doivent être recherchées ; ce doit être l'un des moteurs de la réflexion du SCOT à laquelle l'ensemble des acteurs doit contribuer. La DDE a également engagé une étude en ce sens dont le déroulement prévoit un comité de suivi associant services de l'Etat et collectivités : ce comité doit être mis en place au plus vite.

Pour cela deux recommandations complémentaires sont formulées :

- la mise en articulation du PPR, du PAPI et du SCOT, en mettant en place les modalités de travail technique adéquates entre les services en charge de ces projets ;
- l'examen des possibilités de mobilisation de certaines parties de l'espace agricole, en partant de leur évolution économique en dialogue avec la profession agricole, et en contrepartie d'une protection renforcée pour d'autres zones. La mission est en effet convaincue qu'on ne peut plus faire l'économie de cette démarche dans la zone considérée.

Rappelons à cet égard qu'existe une procédure, la Zone Agricole protégée (ZAP) qui permet – à l'initiative soit des collectivités, soit du Préfet – d'inscrire une servitude au document d'urbanisme (POS ou PLU). La DDAF l'a déjà utilisée dans le département. Une démarche d'ensemble pour identifier les zones à protéger, le « sanctuaire », compte tenu de leur valeur pédologique, agronomique et économique en les distinguant des secteurs qui pourraient muter éventuellement, devrait utilement être menée à l'occasion des réflexions du SCOT. Elle permettrait d'éviter que l'évolution des terrains agricoles se fasse au rythme de ventes ponctuelles sans plan d'ensemble, sans aucun doute plus dommageable par leurs effets de mitage à la pérennité de l'espace agricole.

Par ailleurs, il faut citer également les « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels péri-urbains » : article L 143-1 et suivants, R 143-1 à 11 du code de l'urbanisme.

C'est bien le rôle du SCOT de faire arbitrer la vocation des espaces dans une perspective dynamique qui prend nécessairement en compte le porté à connaissance de l'Etat et sa vision prospective de développement.

Les études nécessaires à ces différents niveaux d'arbitrage doivent être rapidement partagées, dans le cadre de la préparation du SCOT, par l'ensemble des partenaires ; ceux-ci doivent disposer d'une vision claire à moyen terme des possibilités d'implantation, à partir des éléments suivants :

- besoins d'espaces d'activités (surfaces impactées par les risques, consommations antérieures, projets et stratégies d'implantations) ;
- recherche des terrains pertinents pour le développement ;
- établissement d'un plan de réserves foncières, concerté notamment avec la profession agricole ; au niveau financier mobilisation des moyens existants en la matière.

De même doit être impérativement accélérée la création de l'EPCI du SCOT qui en portera la conduite officielle.

Le SCOT apparaît bien comme l'opportunité essentielle pour bâtir une stratégie de développement spatial à la bonne échelle, en intégrant l'ensemble des contraintes, opportunités et atouts ; sa mise en route doit être fortement accélérée dans une dynamique où l'Etat doit largement prendre sa place. Le SCOT doit bénéficier de l'élaboration des projets de PPRI et de PAPI qui doivent y trouver naturellement leur synthèse.

Dans l'attente, les études portant sur les capacités d'urbanisation dans la vallée doivent être accélérées et coordonnées (chacune des démarches actuellement en cours – PAPI, PPRI, études d'Arlysère – l'ayant prévu, voire engagé).

Au demeurant, la prise de conscience que l'espace devient de plus en plus rare doit conduire à la définition d'une stratégie de qualification et de promotion des zones ; l'objectif devrait être celui d'une implantation sélective d'activités, structurantes ou essentielles à l'économie globale et régionale, et d'une grande exigence quant à la qualité d'aménagement et de traitement du paysage des zones d'accueil économique.

7. Les zones d'activité signalées

Les zones d'activité signalées sont, on l'a vu, au nombre de trois :

- la zone de TERRE NEUVE, sur la commune de Gilly,
- la zone de TETRAPOLE, sur la commune de Tournon,
- la zone de l'Aérodrome.

7.1 La zone de TERRE NEUVE

La zone de TERRE NEUVE, qui a été découpée par l'aménageur en deux parties (ZAC I et ZAC II) représente au total un tènement de 37 ha, situé en rive gauche de l'Isère, entre les PK 15.5 et 16.6 (Pont de Gilly) sur le territoire de la commune de Gilly. Le terrain est endigué coté Isère par une digue de 1.2 à 1.6 m de hauteur. C'est un terrain vierge, couvert d'un épais taillis. Il est en revanche enserré, à l'amont, par une zone d'activité équipée depuis une vingtaine d'années et qui comporte notamment le terrain d'implantation de l'incinérateur de Gilly, désormais fermé, et sur sa bordure Sud en s'éloignant de la rivière, par plusieurs rangées de maisons d'habitation desservies par des voiries parallèles à la rivière. Du coté aval, par contre, le terrain reste agricole ou forestier.

A la crue centennale, hors rupture de digue, l'ensemble du terrain est réputé protégé, la crête de digue dépassant le niveau de la crue centennale de l'ordre de 0.75 m à 1.1 m (secteur d'enfoncement de l'Isère dû aux prélèvements de matériaux). Il n'y a donc pas d'eau sur la première cartographie publiée dans le PPRI, à savoir les inondations par l'Isère.

Par contre, dans un schéma dit de rupture de digue, il y a un risque de submersion qui peut se produire de deux façons possibles :

- soit ***rupture de la digue au droit du terrain considéré***. En cet endroit (PK 16.4), il y a effectivement un fort risque d'affouillement, et la digue est jugée très fragile (secteur en rouge). C'est un des points noirs relevés dans les études du PPRI¹⁵. Le risque d'inondation est important, mais l'effet en sera modéré, parce que l'écart entre la ligne d'eau de l'Isère en crue centennale à cet endroit et la cote du terrain naturel reste partout inférieure à 1 mètre (entre 0.6 m et 0.9 m). Les conséquences d'une telle rupture ont cependant été étudiées sommairement par les aménageurs du terrain qui estiment pouvoir s'en prémunir par une bande non construite le long de la digue et des aménagements de voirie. Cette hypothèse n'a par ailleurs pas été traitée par l'étude du PPRI.
- Soit ***rupture de la digue à l'amont du pont de GILLY et débordement par l'amont***. Cette deuxième zone, également qualifiée de risque fort, est celle située à l'amont du pont, le long de la gravière, sur la commune de Grignon (PK 17.5). La digue fait à cet endroit environ 3 m de hauteur, mais la charge hydraulique maxi en crue centennale sur la digue peut être de l'ordre de 2.2 m, et entraîner, selon le bureau d'études¹⁶, une brèche de 70 m par laquelle s'écoulerait un débit instantané de 130 m³/s. Ce scénario a été modélisé. Il entraînerait sur la zone en question des hauteurs d'eau variables, atteignant jusqu'à 1.60 m. Les hauteurs les plus fortes (1.9 m) se situeraient néanmoins dans les zones déjà occupées, et un certain nombre d'habitations en bordure de zone seraient également inondées, avec des hauteurs d'eau allant de 0.3 à 1.30m d'eau. Ce scénario est curieusement plus pénalisant que le scénario précédent,

¹⁵PPRI : Étude de rupture de digue – Cartographie - Juin 2006.

¹⁶Étude de rupture de la digue rive gauche de l'Isère à Gilly-sur-Isère – LRPC de Clermont-Ferrand – Nov 2006.

ce qui est probablement dû aux irrégularités du lit de l'Isère dans cette partie de son cours.

Il y a donc bien un risque de submersion de la zone en cas de destruction des digues. Ce risque est d'autant plus patent que nous nous trouvons là en face de deux des points classés en rouge lors de l'inventaire des digues. La cartographie par le PPRI d'une grande partie de la zone en aléa fort est donc dans la situation actuelle parfaitement justifiée.

Plusieurs points sont néanmoins à souligner :

- Le lit de l'Isère, bien qu'incisé dans le passé, présente sur ce secteur des traces d'atterrissements récents. Leur enlèvement aura sûrement des incidences sur les lignes d'eau.
- La gravière située juste en arrière de la digue peut jouer un rôle de zone d'expansion tout à fait intéressant, avec une capacité de plusieurs centaines de milliers de m³. La simulation fait d'ailleurs apparaître que l'inondation des zones d'activité n'a lieu qu'avec un retard de plusieurs heures liées au remplissage de celle-ci. Des aménagements rationnels peuvent sûrement permettre d'améliorer la situation.
- La pente du lit majeur est en général aussi forte que celle du lit de la rivière. Un aménagement raisonnable des écoulements est probablement possible et peut permettre de protéger des enjeux jugés essentiels.

En effet, la question qui se pose dans ce secteur n'est pas seulement celle des futures ZAC éventuelles. C'est aussi et surtout celle des installations et habitats déjà installés, et qui sont eux en première ligne. Leur protection contre les aléas estimés paraît aussi un objectif important. Ce n'est pas le rôle du PPRI, mais cela devrait être l'un de ceux du PAPI.

A cet effet, nous avons pris connaissance d'un premier document intitulé : Esquisse d'un schéma directeur d'aménagement hydraulique – Secteur Albertville – Frontenex.

On y trouve deux opérations qui intéressent notre secteur :

- traitement des atterrissements entre le pont Albertin et le Pont de Frontenex : 100.000 m³ à enlever, pour un montant de 600.000 € (il n'est pas précisé si ce montant couvre la totalité ou seulement la première tranche) ;
- renforcement des digues au droit de la zone Grignon – Gilly : recharge du talus aval, pour un coût de 1.5 M€ d'après SOGREAH en 2000. Ce chiffre demande certainement à être revalorisé.

Ces opérations une fois réalisées pourraient modifier les données sur lesquelles s'appuie le projet de PPRI. Encore faudrait-il qu'elles s'accompagnent d'un calendrier et d'une étude précise de leurs conséquences en matière hydraulique.

Nous avons pris connaissance du dossier de présentation des ZAC préparé par la Communauté de Communes de la Région d'Albertville (CORAL) avec le concours du bureau d'études ABEST et de la Société d'Aménagement de la Savoie (SAS). Ce dossier fait allusion aux études en cours, mais considère comme faible le risque d'inondation de la ZAC, et il ne répond au risque de rupture de digue riveraine que par le maintien d'une bande non constructible de 100 m le long de la digue.

Il est difficile de considérer un tel dossier comme acceptable. La mise en œuvre d'un vrai projet de développement sur TERRE NEUVE suppose que les choses soient reprises dans l'ordre pour répondre aux conditions énoncées au chapitre 5:

1. Détermination du maître d'ouvrage pour la prise en mains de l'ensemble de l'unité de protection. La CORAL pourrait en tenir lieu en attendant le SISARC, mais il faut qu'elle prenne en charge l'ensemble du secteur. Ce secteur est à redéfinir, pour répondre à la notion d'«unité de protection» au sens des rapports d'inspection générale déjà cités¹⁷. Ce maître d'ouvrage aurait à mener les aménagements suivants :
 - restauration sérieuse de la digue bordant l'Isère sur l'ensemble du périmètre concerné (approximativement entre les PK 15 et 18) ;
 - organisation du déversement et de la rétention des eaux dans la carrière et des chenaux d'écoulement ;
 - éventuellement abaissement modéré du lit de l'Isère par curage des atterrissements.
2. Organisation d'un système de surveillance et d'alerte permettant de prévenir et d'évacuer toutes les personnes concernées.
3. Eloignement des bâtiments du pied de la digue. Sur ce dernier point, il apparaît que la bande inconstructible de 100 m prévue dans le projet devrait être de nature à pallier aux risques les plus importants.
4. Exclusion, enfin, de toute activité polluante ou dangereuse, ce qui exclut d'y installer un centre de traitement ou un dépôt d'ordures ménagères.

Ce n'est qu'une fois toutes ces étapes remplies qu'il pourrait être envisagé d'accepter sur le site une extension raisonnable des activités, en réduisant en même temps la vulnérabilité des installations existantes.

Enfin, ces différents travaux impliquant des interventions diverses sur les digues et sur le lit majeur, il est nécessaire qu'ils soient menés en accord avec la loi sur l'eau, ce qui suppose que les procédures d'autorisation correspondantes¹⁸ soient correctement accomplies. C'est notamment dans ce cadre que devra être présentée une étude de danger répondant aux préoccupations énoncées ci dessus.

7.2 La zone dite du TETRAPOLE

Située un peu en aval de la précédente, cette zone borde l'autre rive de l'Isère en rive droite, entre les PK 12.5 et 14.5. La surface gérée par la communauté de communes des Hautes Combes de Savoie, initiatrice du projet, représente environ 20 ha, dont 5 ha déjà occupés. Il faut y ajouter le terrain de la société SAVOIEPAN, qui couvre 10 ha, dont 5 déjà construits. Ce sont donc au total 30 ha qui sont concernés, dont 10 déjà occupés. La surface en débat porte donc sur les 20 ha qui ne sont pas encore construits.

Cette zone est bordée à l'amont et à l'aval, par des parties déjà construites, et du côté de l'Isère, par la RD ex RN 90 qui est construite pour partie sur la digue. Celle-ci représente donc un édifice consistant d'environ 3 m de haut et de 8 à 10 mètres de large.

¹⁷Les digues de protection contre les inondations. Organisation du contrôle, constructibilité derrière les ouvrages – CGPC, CGGREF, IGE juin 2005, et rapport complémentaire de septembre 2006 : urbanisation derrière les digues.

¹⁸ La nomenclature d'application de la loi sur l'eau prévoit une procédure d'autorisation pour les modifications de digues.

En crue centennale, il n'y a pas de surverse, mais l'écart entre la cote du terrain naturel et la cote de l'Isère en crue dépasse les 2 m sur près d'un km de long, avec même un maximum de 2.80 m au PK 13.41. La charge hydraulique sur la digue est donc sensiblement supérieure à celle qui avait été notée plus haut sur Grignon. Par contre, la digue renforcée par la RD ex RN 90 est beaucoup plus solide, et les analyses faites par le PPRI la classent en risque moyen (couleur orange).

En crue centennale, la zone peut être inondée dans deux cas de figure :

- soit ***par refoulement de l'Isère au confluent du Ruisseau de VERRENS***. L'arrivée de ce ruisseau constitue un point bas et en crue centennale, on assiste à un cas classique d'inondation par l'aval. La modélisation fait alors ressortir une submersion de l'ensemble de la zone, avec des hauteurs d'eau de 0.5 à 1.5 mètres. Les vitesses sont par contre très faibles. Pour assurer la protection de la zone, des propositions techniques tout à fait concrètes ont été faites par la Communauté de communes dans le cadre du PAPI. Il s'agit pour l'essentiel d'un vannage du débouché du ruisseau, qui serait stocké pendant la durée de la crue dans une zone de rétention sur des terres agricoles. La compensation en termes de champ d'inondation de l'Isère serait offerte par des aménagements de l'autre côté de l'Isère, dans le secteur de l'aérodrome (voir ci après). Ces propositions paraissent réalistes et bien adaptées au problème. Elles ne prennent par contre pas en compte le deuxième risque de submersion, qui est le suivant :
- soit par ***rupture de la route et de la digue au point le plus en amont de la zone***, entraînant une submersion rapide avec de forts courants. C'est le scénario qui a été étudié par le bureau d'études SOGREAH à la demande de la DDE en août 2001 (rapport d'études : Rupture de digue de l'Isère Secteurs Tournon et Sainte-Hélène – Etude hydraulique d'une rupture de la digue de l'Isère sur les ZAC de Tournon et de Pré-Peron – SOGREAH août 2001). Ce scénario fait ressortir une submersion de 0.50m à 1.0 m sur une grande partie de la zone, allant jusqu'à 1.50 m surtout dans les secteurs déjà occupés. La vitesse est forte au droit de la brèche (plus de 1 m/s), diminuant au fur et à mesure qu'on s'en éloigne.

Ce dernier scénario, qui, notons le, est bien antérieur aux études du PPRI, est celui qui justifie l'affichage de la zone en zone non constructible. Il n'en demeure pas moins que les zones les plus exposées sont celles qui sont déjà construites. L'endroit le plus exposé est celui où se trouve à présent un hôtel de 60 chambres.

Nous retrouvons en fait sur cette zone un certain nombre des caractéristiques de la zone précédente :

- une zone vierge située de fait à l'aval de zones construites et réellement plus exposées ;
- des hauteurs d'eau en cas de rupture allant jusqu'à 1 m 50 ;
- des études faites par les promoteurs de ces zones qui ne traitent absolument pas ce cas de rupture des digues.

Il est à noter cependant que dans le cas présent, la zone est beaucoup plus près des digues que dans le cas précédent. Les terrains jouxtent la route, et il n'est pas prévu de bande inconstructible.

Et là encore, les études du PAPI paraissent à ce jour encore très insuffisantes. La proposition la plus notable est celle du désengravement du lit, qui aurait pour résultat un abaissement des lignes d'eau de l'ordre de 0.20m sur la crue centennale.

Les conditions nécessaires à l'acceptabilité du dossier sont assez voisines de celles du cas précédent. La mise en œuvre d'un vrai projet de développement sur TETRAPOLE suppose là aussi que les choses soient reprises dans l'ordre :

- 1 Détermination d'un maître d'ouvrage pour la prise en mains de l'ensemble de l'unité de protection. La communauté de communes de la haute combe de Savoie n'a pas sur ce point été précise sur ses intentions. Ce maître d'ouvrage aurait à mener les aménagements suivants :
 - analyse sérieuse de l'ensemble route - digue sur l'ensemble du périmètre concerné (approximativement entre les PK 12 et 15) ;
 - organisation d'un déversoir, ce qui implique de reprendre la RD ex RN 90 ;
 - organisation de la rétention des eaux et des chenaux d'écoulement ;
 - éventuellement abaissement modéré du lit de l'Isère par curage des atterrissements.

En résumé, il convient qu'un véritable schéma directeur du fonctionnement hydraulique du système soit établi.

- 2 Organisation d'un système de surveillance et d'alerte permettant de prévenir et d'évacuer toutes les personnes concernées.
- 3 En application des critères de la « doctrine Rhône¹⁹ » et compte tenu des hauteurs d'eau en crue, la bande de sécurité derrière les digues devrait selon les zones être de 100 m à 250 m. Ce n'est que sur la base de l'étude de danger à réaliser que le contour de cette bande pourrait être précisé.
- 4 Enfin, exclusion sur un tel site des activités polluantes et dangereuses.

Nous insistons sur ce dernier point, qui nous paraît essentiel : en d'autres termes, l'installation d'un « ECOPARC » avec des stockages d'ordures ménagères ou d'autres matières polluantes sur un site susceptible de se retrouver sous 1,50 mètres d'eau doit être exclue.

Sous réserve des réalisations précédentes et de la réduction de la vulnérabilité des installations existantes (en particulier de l'hôtel qui accueille du public), d'autres activités pourraient être acceptées ; nous soulignons l'intérêt de maintenir une bande de sécurité suffisante le long de la digue. Ceci devrait être possible, des terrains vierges à caractère agricole existant, semble-t-il, sur une certaine profondeur à l'arrière des terrains considérés.

7.3 La zone de l'AÉRODROME

Cette zone, nettement moins importante que les autres, est très liée à la précédente, au moins sur le plan hydraulique.

L'aérodrome d'Albertville est installé en rive gauche de l'Isère, à peu près en face du terrain précédent (entre les PK 12.2 et 13). Le terrain correspondant couvre une vingtaine d'hectares, en grande partie occupé par la piste. La surface bâtie est constituée d'une série de bâtiments alignés parallèlement à la piste et occupe 3 ou 4 hectares.

La digue fait de 1 à 2 mètres, et est submergée en crue centennale, mais entre elle et le terrain de l'aérodrome passe toute la masse du remblai autoroutier de l'A 430, qui est hors d'eau et constitue sur toute la longueur considérée une protection tout à fait appréciable.

¹⁹Voir partie 5.3 de ce rapport.

Comme dans le cas précédent, le processus d'inondation de la zone est celui d'un refoulement, ***le refoulement de l'Isère dans le ruisseau de Fontaine Claire***. Ce refoulement se fait cette fois ci juste à l'amont de la zone considérée, où le ruisseau passe à la fois sous la digue et sous l'autoroute. Le refoulement inonde d'abord un vaste casier vierge situé à l'amont de l'aérodrome (250.000 m³ de capacité), puis submerge le chemin du Moutonnet et se répand le long de l'aérodrome. Tout ceci se fait sans grande vitesse, mais à l'équilibre, la hauteur d'eau dans le point bas, qui est justement l'endroit où se situe le bâti, excède les 1.50 m.

L'étude faite par le Conseil général à la demande de la CCHCS propose de traiter le problème par un sérieux confortement du chemin du Moutonnet pour lui donner un rôle de digue, avec organisation d'un déversoir et de cheminements éventuels de l'eau en cas de surverse. De tels équipements paraissent tout à fait aptes à traiter le problème.

Un autre scénario de submersion a été étudié. Il s'agit d'un ***scénario de rupture au droit même du terrain de l'aérodrome***. Pour être vraiment critique, cette rupture devrait affecter non seulement la digue mais aussi l'autoroute ; en pareil cas, bien sûr, on aurait des hauteurs supérieures à 1 m et des vitesses supérieures à 1 m/s sur toute la bande riveraine et donc sur toute la partie construite. Ce scénario est étudié dans l'étude SOGREAH référencée plus haut (rapport d'études : Rupture de digue de l'Isère Secteurs Tournon et Sainte-Hélène – SOGREAH août 2001). Il paraît néanmoins peu réaliste quand on voit la situation sur le terrain, avec un remblai autoroutier de quelques 30 m de large, portant deux chaussées revêtues.

Il n'en demeure pas moins qu'en situation actuelle, une grande partie de la zone est effectivement submersible, avec des hauteurs qui peuvent être importantes.

Les conditions nécessaires à un réexamen de la situation sont les mêmes que pour les deux autres zones :

- 1 Détermination d'un maître d'ouvrage pour la prise en mains de l'ensemble de l'unité de protection. Ce maître d'ouvrage aurait à mener la mise en place d'un aménagement hydraulique cohérent, comportant notamment la réalisation du casier amont et l'aménagement du chemin du Moutonnet.
- 2 Organisation d'un système de surveillance et d'alerte permettant de prévenir et d'évacuer toutes les personnes concernées.

Comme précédemment, les activités polluantes ou dangereuses doivent être exclues sur un tel site.

Par ailleurs, des possibilités d'extension paraissent possibles dans les zones hors d'eau situées de l'autre côté de la piste. Elles devraient faire l'objet d'un examen approfondi.

8. Le plan d'actions de prévention des risques d'inondation (PAPI)

Initiés à partir de 2003 (43 bassins ont été retenus à cette date), les PAPI ont pour objet la prévention des risques d'inondation, le développement de la conscience du risque et l'amélioration de l'information.

Pour la Combe de Savoie, il faut rappeler que l'Isère est une rivière domaniale et que l'État est propriétaire des digues, qu'une convention a été établie pour un PAPI de 1ère génération et qu'un PAPI 2ème génération a été annoncé. Le Conseil Général s'est mobilisé à travers la mise en place d'une équipe d'études (financée à hauteur de 50% par l'État) et un syndicat mixte pour la gestion des digues a été constitué. Les éléments sont là aussi en place pour aboutir à un projet de qualité.

Notons que le PAPI de par son objet même d'entretien et d'aménagement des digues interfère avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme, ainsi qu'avec les plans de secours.

8.1 Le PAPI

Le premier PAPI (convention du 19 juillet 2005) fait partie des quatre plans retenus en Savoie : lac du Bourget, pour des travaux ; Maurienne, Tarentaise et Combe de Savoie pour des études essentiellement.

Il prévoit un programme d'action à hauteur de 3,435M€, dont 1,015 au titre des études et 2,425 au titre de premiers travaux.

Le financement des études se répartit entre 815 000 € pour le PPRI, sous maîtrise d'ouvrage d'État, le reste sous maîtrise d'ouvrage du syndicat de l'Isère et de l'Arc : établissement d'un plan de gestion des digues, d'un plan de gestion hydraulique du lit majeur, mise à plat des besoins de développement économique, étude de la réduction de vulnérabilité (et gestion de l'alerte et de la crise p.m.).

Au titre des premiers travaux étaient prévus 300 000 € pour l'État pour le traitement des atterrissements et 2 000 000 € pour démarrer la réfection des digues (syndicat de l'Isère et de l'Arc).

En outre 120 000 € ont été inscrits pour le financement de l'équipe-projet (frais de personnel du Conseil Général).

Le constat peut être fait d'une avancée relativement déséquilibrée des études : si le programme d'études du PPR est quasiment abouti, ce n'est pas le cas pour les plans de gestion des digues et de la rivière pour lesquels manquent un schéma directeur : travaux d'ensemble et leur cohérence, digues à renforcer ou à conserver en l'état, localisation des déversoirs et des écoulements... Ce schéma directeur devra également être vérifié au regard des milieux naturels remarquables présents dans la vallée, dont certains peuvent relever d'une protection réglementaire (une zone Natura 2000 est ainsi présente dans la Combe).

Le PAPI 2 a été annoncé début 2007 par Mme la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable dans le programme complémentaire de 15 bassins supplémentaires, qui exprime une attente forte en matière de prise en compte du risque dans l'urbanisme, de réduction de la vulnérabilité, de priorité au ralentissement dynamique par rapport au recalibrage et à l'endiguement, de préparation à la gestion de crise.

L'annonce ministérielle retient également l'objectif de couvrir l'ensemble du bassin de l'Isère savoyarde, regroupant ainsi les 4 PAPI antérieurs.

Globalement on doit constater que si le programme d'études a avancé, il n'en est pas de même pour les travaux qui n'ont fait l'objet d'aucun commencement, ce qui pose clairement le problème du contenu du futur PAPI 2, lequel reste encore largement à préciser.

8.2 La maîtrise d'ouvrage

Après la délibération de la dernière commune, le syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie (SISARC) doit être créé en mars de cette année par arrêté préfectoral après dissolution du Syndicat de l'Isère et de l'Arc auquel il succède.

Son objet est décrit à l'article 4 du projet de statuts :

- « Assurer la restauration et l'entretien des digues de l'Isère et de l'Arc dans le cadre de plans pluriannuels d'entretien courant des ouvrages ;
- conduire une réflexion générale sur la gestion et la prévention des risques d'inondation en Combe de Savoie et à ce titre, élaborer et mettre en oeuvre un plan global d'action et notamment un schéma directeur d'aménagement hydraulique, en liaison étroite avec l'État en charge de l'élaboration et de l'actualisation du PPRI ;
- coordonner sur l'ensemble du bassin versant, dans son périmètre d'intervention, les études concernant la gestion globale de l'eau et des milieux aquatiques ».

Les statuts prévoient les règles de majorité et de répartition des financements qui sont différenciées selon qu'il s'agit de travaux d'entretien ou d'amélioration des digues :

- pour les votes, majorité simple dans le premier cas, 75% des membres dans le second ;
- pour les dépenses : fixation au cas par cas par le Conseil syndical pour les travaux autres que ceux relevant du programme pluriannuel d'entretien et de restauration.

Des conventions sont prévues par ailleurs avec AREA et EDF.

Le dispositif de travail et de suivi de ce programme implique que l'État s'organise de son côté; il convient donc que le Préfet désigne formellement un service – la DDE – en charge de la coordination pour le compte de l'État, et d'être l'interlocuteur technique pour les équipes de la maîtrise d'ouvrage.

Il convient cependant de noter qu'une ambiguïté importante demeure dans le dispositif : le Ministère attend la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage unique pour l'ensemble de la Savoie; nos interlocuteurs locaux ont exprimé leur scepticisme, cela semblant hors de portée; le SISARC qui se met en place avec l'accord de tous les élus et la participation déterminante du Département sera compétent sur le périmètre du « PAPI 1 ». Ce point doit être levé rapidement au niveau central si l'on veut avancer sur des bases claires pour l'ensemble des partenaires. La solution alternative pourrait être le lancement rapide d'un projet de SAGE, qui aurait en outre l'intérêt d'associer l'amont (département de la Savoie) et l'aval (département de l'Isère) dans une réflexion commune.

8.3 Le projet technique

Comme on l'a vu plus haut, l'ensemble des équipes techniques a réuni une bonne connaissance historique des digues, mais le schéma directeur en est encore au stade des principes. Il nous semble que, au point d'avancement des réflexions, trois éléments doivent être pris en compte, pour finaliser le projet de PAPI :

- la nécessité d'avoir une vision hydraulique globale, au niveau de l'ensemble de la vallée, en intégrant l'approche sur les digues, la création de déversoirs, et la gestion des écoulements des débordements, pour s'assurer de la cohérence des propositions qui pourront être avancées zone par zone ;
- l'établissement d'une typologie des protections, en distinguant les séquences où elles résultent des seules digues « sardes » de celles où elles sont doublées par une voie de communication (routes ou autoroute), utile à la réflexion ultérieure pour établir un schéma d'aménagement ;
- compte tenu de l'ampleur du travail qui reste à accomplir, la recommandation est faite de recourir à la sous-traitance à un bureau d'étude afin que le maître d'ouvrage et son conseil technique se consacre au pilotage de l'étude et à la coordination avec les autres partenaires des démarches convergentes : PPRI et SCOT, voire plan de secours dont on a vu combien elles étaient toutes imbriquées; cette sous-traitance est d'autant plus nécessaire qu'il conviendra de chiffrer le programme de travaux, au-delà des 1,5M€ qui ont été affichés pour le rajeunissement de la végétation et le confortement des digues.

Enfin, la DDAF au titre de la police de l'eau conduit actuellement les études obligatoires, en vue du classement des digues intéressant la sécurité publique; ce travail doit être également mis sur la table afin que tous les partenaires disposent de tous les éléments d'information pour élaborer programme de travaux, options d'urbanisme, et plans de secours.

C'est d'autant plus nécessaire qu'il incombe obligatoirement au maître d'ouvrage à venir, le SISARC, de vérifier la sécurité de ses ouvrages, sous le contrôle de l'État.

8.4 Les atterrissements

La rivière étant domaniale, sauf transfert aux collectivités, leur traitement revient à l'État. On a vu que leur financement était prévu dans le cadre conventionnel du PAPI (les études du PPR comprennent un volet sur le réaménagement du lit). La DDE dispose des autorisations d'engagement (AE) nécessaires au lancement d'une première tranche de travaux pour le secteur de Gilly, soit 300 000 €; le dossier de consultation des entreprises (DCE) est prêt, le lancement de la consultation était prévu pour la fin mars.

Cependant, la DDE ne dispose pas des crédits de paiement (CP) correspondants. Les collectivités verront dans le lancement des premiers travaux dont les crédits nécessaires sont prévus cette année, un signe fort de l'engagement de l'État. Au-delà, nous ne pouvons que signaler la nécessité d'une stratégie de moyen terme en la matière adossée à un plan de financement pluriannuel, dans la cohérence d'ensemble des travaux prévus par le PAPI.

A cet égard, il revient également à l'État d'impliquer EDF dans le dispositif, dans le respect de ce qui est prévu au titre des cahiers des charges de concession.

Les moyens doivent être maintenant mis en place pour mener à bien l'élaboration d'un PAPI ambitieux, accompagné d'un chiffrage réaliste, permettant de contribuer à la vision d'avenir de protection et de développement de la vallée et d'asseoir les actions prévues sur des financements « sécurisés » sur le moyen terme, tant du côté des collectivités que de celui de l'État. Le programme d'action de prévention des inondations ne peut maintenant progresser que si la nouvelle maîtrise d'ouvrage se met en place (le SISARC), et si elle engage maintenant en priorité la conception du fonctionnement hydraulique de la Combe.

Un diagnostic complémentaire pour certaines parties de digues, stratégiques, est également nécessaire.

Aussi, il semble efficace de préparer le PAPI 2 à venir par un avenant à l'actuelle convention portant sur un programme remanié et/ou complémentaire d'études : schéma directeur hydraulique, état des digues et études de danger. Ce n'est qu'après cette phase d'établissement de ce projet hydraulique d'ensemble que le programme global des travaux du pourra être établi dans le cadre du 2^{ème} PAPI. A cette occasion, l'opportunité d'un éventuel transfert de domanialité de la rivière Isère et de ses digues pourrait être examinée, les enjeux de cette voie d'eau, purement locaux, plaidant en faveur d'un tel transfert.

9. Conclusion

L'expertise demandée à la mission concerne plusieurs domaines : le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) et donc aussi la sécurité des personnes, le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) et l'aménagement des digues, le développement de zones d'activité économique et la planification urbaine (SCOT). Comment garantir la cohérence entre ces différentes démarches ?

Cette cohérence est indispensable, toutes ces démarches d'intérêt collectif concernent le même territoire et des sujets connexes, même si elles sont conduites sous des responsabilités différentes, qui relèvent tantôt de l'État, tantôt de collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération ou syndicats. C'est la raison pour laquelle la mission a souhaité compléter la formulation de recommandations, à destination des services de l'État, par la formulation de suggestions à l'intention des collectivités.

La première préoccupation locale, exprimée par les élus rencontrés par la mission, est de ne pas bloquer tout développement économique, en particulier en permettant à nouveau l'équipement et la construction dans **les zones d'activité signalées**. S'agissant de zones d'activité économiques, il convient en tout premier lieu d'établir clairement des scénarios alternatifs, rôle dévolu à un **SCOT** : celui-ci matérialisera un engagement commun dans une stratégie raisonnée de partage d'un espace restreint entre de nombreux usages, tous assortis d'une certaine priorité. La mission suggère donc d'accélérer la préparation du SCOT concernant la partie amont de la Combe, autour d'Albertville.

A titre transitoire et pour les seules trois zones signalées dans le présent rapport, la mission considère toutefois que le constat d'une éventuelle absence de solution alternative de court terme pourrait relever d'une étude spécifique, visant à identifier des zones aptes à accueillir un développement d'activités.

Si l'absence de solution alternative est établie, l'extension de ces zones d'activités derrière les digues peut être envisagée, en conformité avec de récentes recommandations nationales proposées par quatre inspections générales, si cinq conditions sont simultanément réunies :

1. Le bon état, la sécurisation (déversoir de sécurité), le bon entretien et un contrôle externe des **digues** résistant à l'aléa de référence ; ceci dans la pratique suppose que l'« unité de protection » soit effectivement gérée par une **structure intercommunale** adaptée.
2. Un dispositif opérationnel d'**alerte et de secours** aux populations.
3. L'**éloignement des bâtiments** du pied des digues et l'exclusion des zones d'écoulement préférentiels.
4. L'exclusion des **installations sensibles, polluantes ou dangereuses**, qui ne peuvent pas être autorisées derrière des digues.
5. Cette extension est encadrée par une **étude de danger** ; à l'occasion de cette extension il est souhaitable de **réduire la vulnérabilité du bâti existant**.

La mission se doit d'insister sur la nécessité d'un strict respect de ces conditions, même si elle ne peut cacher que la préparation et les travaux qu'elles supposent peuvent induire des délais et des coûts supérieurs à ceux d'une zone d'activité plus courante implantée en zone non inondable.

On ne devrait guère voir d'inconvénient, du point de vue de l'Etat, à ce que les maîtres d'ouvrage de ces zones d'activité anticipent si elles le souhaitent sur l'échéance où serait établie l'absence de solution alternative, en engageant dès maintenant les études ou démarches complémentaires nécessaires à l'aboutissement de leurs projets, telles que présentées ci-dessus (voir partie 6 du rapport). Ce choix, qui leur appartient, peut toutefois dépendre de l'importance (et du coût) des études techniques complémentaires à finaliser.

La préparation des **plans communaux de sauvegarde**, qui complétera les dispositions particulières à établir pour les zones d'activité à étendre derrière les digues, devrait être également accélérée. Il est en outre indispensable aux yeux de la mission que les services de L'Etat en charge de la sécurité civile préparent dès maintenant un plan d'action pour faire face au risque identifié d'arrêt de toute circulation routière dans la vallée.

Le **programme d'action de prévention des inondations (PAPI)** ne peut désormais progresser que si la maîtrise d'ouvrage en est clarifiée et si elle engage maintenant, en priorité, la conception d'ensemble du fonctionnement hydraulique de la Combe. Un diagnostic complémentaire pour certaines parties de digues, stratégiques, est également nécessaire.

Ce n'est qu'après l'établissement de ce projet hydraulique d'ensemble (et des diagnostics complémentaires), à préciser le cas échéant par un avenant dans le cadre de l'actuelle convention, que le programme global des travaux du PAPI pourra être établi, si nécessaire arbitré, et financé, dans le cadre de la 2^{ème} tranche du PAPI annoncée le 15 février 2007 par Mme la Ministre de L'écologie et du développement durable.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, la mission suggère au maître d'ouvrage du PAPI de recourir à une (ou des, s'agissant des digues) maîtrise d'œuvre spécialisée et de travailler en liaison étroite avec les services du Conseil général.

L'ensemble de ces démarches doit s'inscrire dans le cadre d'une **construction progressive et partenariale**, associant l'Etat et les collectivités, permettant à leurs services respectifs de partager des objectifs et des outils communs : il ne s'agit pas de confondre les responsabilités de chacun (elles sont différentes), il s'agit de mieux organiser les complémentarités. Afin d'accélérer cette évolution, il est ainsi suggéré au préfet de Savoie et au président du Conseil général de mettre en place un comité de partenariat, sous leur présidence conjointe et pour le temps nécessaire au développement de ces collaborations. Ce comité serait complété par un comité technique équivalent.

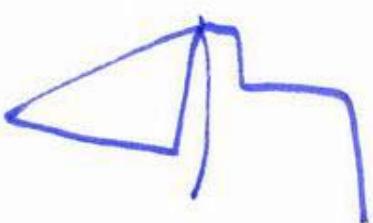
L'ensemble des démarches et travaux précédents peut être engagé sans délai, de manière parallèle ; le ministère de l'écologie et du développement durable (direction de l'eau) peut y contribuer en rendant rapidement disponibles les crédits de paiement nécessaires au traitement des atterrissements du lit mineur de l'Isère, et en définissant dès que possible ses projets en ce qui concerne l'extension de la prévision des crues à la Combe de Savoie.

Comment enfin insérer la **publication du PPRI**, sujet localement sensible, dans cet ensemble ? La réponse à cette question doit s'établir en référence à trois éléments ou arguments :

- Toute possibilité de construire est d'ores et déjà bloquée en zone inondable derrière les digues, sauf pour le maire, autorité compétente en matière d'urbanisme, à engager délibérément la responsabilité civile et administrative de sa commune²⁰. La jurisprudence considère en effet que cette responsabilité est engagée dès que le risque est connu (voir la partie 5 de ce rapport).
- La publication d'un PPRI conforme à l'article L. 562-2 du code de l'environnement²¹ n'alourdit pas cette interdiction de fait ; en revanche elle améliore l'information du public, dans la mesure où le PPRI définit le niveau des aléas attendus et encadre pour chaque zone les obligations constructives, avant même toute demande de permis de construire. Il est cependant souhaitable que cette diffusion d'information soit préparée et raisonnée : si la culture du risque est présente en Savoie (glissements de terrain, avalanches,...), celle des inondations est probablement moins présente.
- La procédure pour établir, et aussi pour modifier un tel PPRI conforme à l'article L. 562-2 du code de l'environnement est relativement légère, puisqu'elle se limite à la consultation des maires concernés. Pendant une durée d'au plus trois ans, il sera donc possible, pour les zones d'activité signalées qui auront fait aboutir un projet d'aménagement d'ensemble, de modifier ce PPRI sans allonger les délais de réalisation de ces aménagements.

L'ensemble de ces arguments militent pour ne pas retarder la publication de ce premier PPRI, qui peut au contraire donner l'occasion à tous les acteurs publics (collectivités et État) d'exposer les conditions de leur mobilisation partenariale, y compris, si cette option leur paraît intéressante, en développant des actions de communication vers le grand public.

L'échéance la plus favorable pour la publication d'un premier PPRI, en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, devrait être ainsi trouvée avant la fin de l'été 2007. La mission estime en effet que les études d'aléa ont été correctement conduites. Cette échéance suppose toutefois de reprendre rapidement la préparation d'un projet de zonage et d'un projet de règlement du PPRI, qui doivent être remaniés et simplifiés, avant de faire à nouveau l'objet d'une large consultation.



Bernard DURU



Paul PIERRON

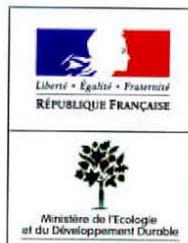


Philippe QUÉVREMONT

²⁰ Il doit être également rappelé que le code pénal fait obligation à tous les responsables publics de « diligences normales » en cas de danger prévisible (article L. 123-3).

²¹ PPRI dit « par anticipation ». La mission regrette cette dénomination pourtant courante, qui pourrait laisser croire à une accélération par rapport à un PPRI dit « normal », relevant de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. Ce dernier plan peut prévoir, outre des restrictions au droit de construire de futurs bâtiments, des obligations pour les bâtiments existants, des travaux pour les collectivités et des dispositions concernant la sécurité des personnes ; la procédure qui en permet l'adoption est plus lourde, puisqu'elle prévoit une enquête publique. Le délai entre ces deux plans ne peut excéder 3 ans.

Annexe 1 : lettre de commande



La Ministre

Paris, le **08 FEV. 2007**

A

Monsieur Pierre ROUSSEL,

Chef du Service de l'Inspection
Générale de l'Environnement

Objet : mission d'inspection et d'appui sur le PPRI de l'Isère – Combe de Savoie.

L'élaboration du PPRI de l'Isère – Combe de Savoie dans le département de Savoie fait apparaître des désaccords profonds des élus locaux sur le projet préparé par les services de l'Etat, en raison en particulier des contraintes que ce projet ferait peser, selon les élus, sur les projets de développement des territoires, dans lesquels l'espace disponible est par nature restreint.

Je souhaite que vous puissiez dans les meilleurs délais désigner un membre de l'Inspection Générale de l'Environnement pour conduire une mission d'inspection et appui sur ce dossier, en liaison étroite avec Monsieur le Préfet de Savoie, que j'ai chargé personnellement de conduire la concertation avec les élus.

Votre mission devra s'attacher à :

- développer une vision globale de la pertinence des mesures proposées par le projet de PPRI au regard des réglementations et doctrines nationales et des caractéristiques particulières du territoire concerné,
- proposer au préfet des décisions quant aux demandes des élus de pouvoir permettre le développement de certaines zones identifiées, en particulier les zones de l'Aérodrome et du projet de l'Eco-Parc,
- dégager les conditions nécessaires, en particulier en termes de renforcement pérenne des digues, pour permettre la mise en œuvre des projets qui seraient, le cas échéant, autorisés suite à l'analyse sus-mentionnée,
- formuler au préfet toute proposition utile pour la fin d'élaboration puis la mise en place du PPRI.

Le responsable de la mission devra, en liaison avec le préfet, prendre l'attache des élus concernés pour recueillir leurs observations et projets, en leur indiquant que pour formuler des propositions de décisions sur leurs projets de développement ceux-ci devront être bien précisés, en particulier en termes d'implantations possibles.

.../...

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
20, avenue de Séur - 75302 Paris 07 SP
Tél. : +33 (0)1 42 19 20 21 - www.ecologie.gouv.fr

Il devra aussi prendre contact avec la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques pour bien appréhender la position nationale en termes de doctrine sur les PPRI, en particulier pour le point de la constructibilité derrière les digues, cette doctrine faisant actuellement l'objet de réflexions en vue de son adaptation (en particulier suite aux rapports réalisés par l'Inspection Générale de l'Environnement). La Direction de l'Eau pourra aussi utilement être contactée, un PAPI étant en cours d'élaboration.

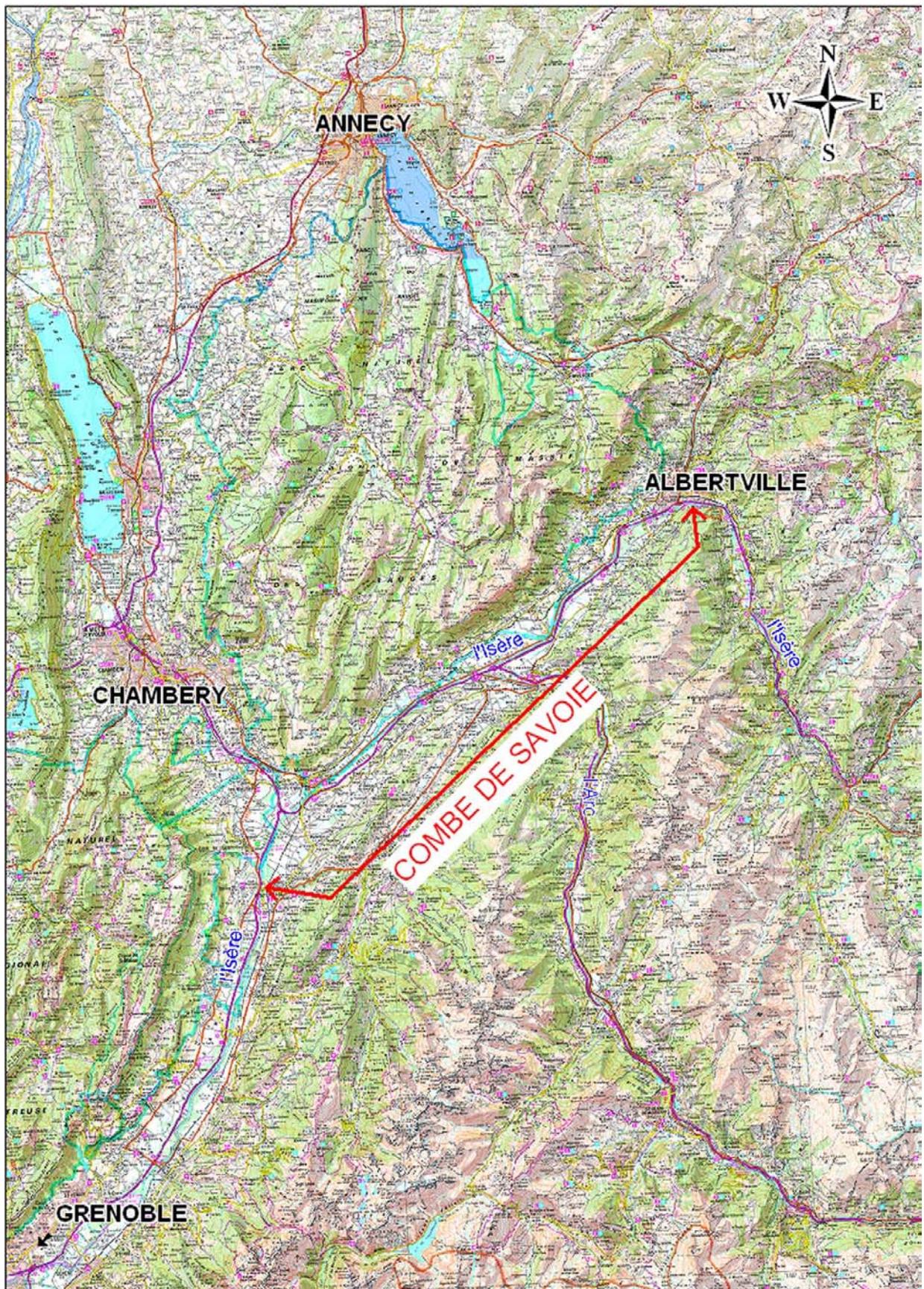
L'importance du dossier et l'urgence de recréer un climat de dialogue plus serein me conduisent à vous demander de me remettre les conclusions de votre mission dans un délai d'un mois. Je vous remercie par avance de votre diligence dans ce contexte de délais tendus.



Nelly OLIN

Copie : M. le Préfet de Savoie/DPPR/DE

Annexe 2 : carte



Annexe 3 : visites et entretiens réalisés pour cette mission

Préfecture de Savoie

M. Sapède, Préfet de Savoie

Mme F. Fugier, Sous-Préfète d'Albertville

Mme M-G. Philippe, Sous-Préfète de Carpentras, ancienne Sous-Préfète d'Albertville

DDE de Savoie

M. J. Montagard, Directeur départemental de l'équipement

Mme M-C. Bozonnet, Directrice-Adjointe

M. T. Alexandre, Chef du Service Sécurité et risques

M. A. Stozicki, Chef de la cellule prévention des risques

M. J-P. Hatier, Adjoint au chef de la cellule Prévision des Risques

M. C. Henry, Technicien

DDAF de Savoie

Mme C. Gibrat, Directrice-Adjointe

Mme A. Houdant, Chef du Service Environnement

Mme M. Bar, Chef de la cellule Police de l'Eau

Direction Régionale de l'Environnement

M. E. de Guillebon, directeur

M. F. Dols, chargé de mission

Conseil Général de la Savoie

M. J. P. Vial, Président

M. H. Gaymard, ancien Ministre

M. P. Strzoda, Directeur général des Services

M. Y. Sarrand, Directeur de l'Environnement et de l'Aménagement

M. G. Imbert, Directeur de l'Environnement et du Paysage

M. C. Dall'Osto, chargé de mission

Communauté de Communes de la Haute Combe de Savoie

M. X. Tournier, Président

M. J-C. Minjoz, Premier Vice Président

M. M. Raucaz, vice président

M. Lassiaz, Maire de Tournon

M. C. Peissel, Maire de Frontenex

Symvallées

M. M. Chevallier, Président

M. Coquille, Directeur

Communauté de Communes de la région d'Albertville (CORAL)

M. Cantamessa, Président

Mme S. Chemelle, Directrice générale des services

M. E. Pasquier, responsable de la Société d'Aménagement de la Savoie (SAS)

M. C. Excauffon, bureau d'études ABEST

Association des maires

M. A. Gibello, président de l'association, maire d'Albertville

Ministère de l'environnement et du développement durable

Direction de l'eau

M. N. Godard, sous-directeur

Mme F. Martini, chef de bureau

M. P. Orignac, chargé de mission

Direction de la prévention des pollutions et des risques

M. M. Segard, sous-directeur

Mme M. Pinon-Leconte, chef de bureau

Mme I. Diniz, chargée de mission

M. F. Moronval, chargé de mission

Annexe 4 : Jurisprudence en matière de construction derrière des digues

(Par Jean-Loup GARCIN, membre de l'inspection générale de l'environnement)

Depuis presque un siècle, la jurisprudence en la matière est restée relativement constante, les principes sur lesquels elle s'est appuyée ont relativement peu évolué. Elle est assez fournie, ce qui tendrait à prouver que les autorités publiques et les administrés oublient parfois les règles fondamentales applicables. Ainsi a-t-on pu évoquer un certain « malentendu » ou « dialogue de sourds » entre l'administration et la victime : la première reproche à l'administré son inertie quant à la recherche de renseignements sur les risques avant de déposer sa demande ; le second reproche parfois aux Pouvoirs publics (maire/préfet) de ne pas avoir de leur côté effectué une démarche identique avant de délivrer le permis de construire, ou de n'avoir pas entretenu les digues dont ils sont responsables.

Plusieurs textes servent de fondement en matière de constructions derrière les digues, à savoir :

- a) L'art 2212-2 5° du Code général des collectivités territoriales qui dispose que le maire est chargé de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser les inondations et les ruptures de digues. L'article L. 2215-1 du même code impose au maire, en cas de dangers graves ou imminents, de prescrire l'exécution de mesures de sûreté. Le préfet peut exercer son pouvoir de substitution en cas de carence du magistrat municipal. Cette intervention des autorités de police est essentielle puisque l'autorisation de construire doit prendre en compte le risque d'inondation.
- b) L'art. R.111-2 du code de l'urbanisme au terme duquel le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, sont de nature à porter atteinte à la sécurité publique. Ces atteintes peuvent résulter du danger auquel peuvent être exposés les particuliers ou de l'aggravation des risques d'inondations. Par ailleurs les prescriptions précitées ne doivent pas bouleverser la nature de la construction projetée (CE 30 novembre 1983 n° 30552 Merceron).
- c) L'article L. 562-1 et suivants du code de l'environnement qui concerne les plans de prévention des risques naturels prévisibles.
- d) Le Code civil. Le propriétaire est responsable en cas de dommages causés par la ruine totale ou partielle de l'ouvrage lorsque cette dernière a été provoquée par un défaut d'entretien (art. 1386). La responsabilité du propriétaire ou du maître d'ouvrage peut être retenue pour faute (art.1382), pour négligence (art.1383) ou du fait des choses qu'il a sous sa garde (art. 1384). La responsabilité de l'entrepreneur le sera au titre des articles 1792 et 2270 de ce code. La présente annexe n'aborde pas la jurisprudence liée à ces dispositions.

Pour statuer , le juge administratif :

- apprécie la légalité de l'acte au moment de la délivrance du permis et non à la date à laquelle il se prononce ;²²
- apprécie dans quelle mesure l'autorité compétente (ou le pétitionnaire) avait connaissance du risque et si elle avait pris toutes mesures nécessaires. A noter,

²² Voir dans l'affaire du Grand Bornand la cour administrative d'appel de Lyon 13 mai 1997 Balusson qui a statué au regard des décrets des 7 et 9 février 1959

sur la connaissance du risque qu'une action contre l'autorité compétente sera rejetée si le risque avait été clairement identifié sur le plan réglementaire (POS, PLU, PPRI...) ;

- recherche l'erreur manifeste d'appréciation ;
- sanctionne toute inertie ou carence ;
- vérifie l'adéquation entre risques et les prescriptions spéciales édictées au titre de l'article R.111- 2 précité du code de l'urbanisme ;
- examine si le responsable de la digue a bien effectué l'entretien requis ;
- constate ou non , pour engager éventuellement la responsabilité des communes ou de l'État, si les dommages subis ont été provoqués ou aggravés, soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien d'ouvrages publics, soit par une faute commise par l'autorité administrative dans l'exercice de la mission qui lui incombe d'exercer et de prendre toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux ;
- apprécie, pour procéder à l'indemnisation, le éventuels partages et atténuations qui sont classiques en droit administratif.

Par ailleurs, comme dans d'autres domaines du droit, une évolution semble se faire jour tendant à retenir la responsabilité de la puissance publique en l'absence de faute.

I. Annulation d'actes administratifs

a) Permis de construire. Le juge administratif se fonde essentiellement sur l'existence d'une erreur manifeste, d'une connaissance du risque encouru et/ou sur l'adéquation entre les prescriptions spéciales prises et la situation. Sont ainsi annulés :

- un permis de construire concernant un bâtiment industriel situé à 100 m d'une digue dans une zone susceptible d'être submergée. Le maire avait eu connaissance des risques (CAA Marseille 16 juin 2005 n°01MA02001 SARL Var-Mer) ;
- un permis qui imposait des prescriptions « irréalisables » (TA Marseille 5 février 2004 n° 025297 Préfet des Bouches-du-Rhône) ;
- un permis qui n'est pas assorti de prescriptions suffisantes, alors que le maire connaissait le danger (CAA Marseille 15 septembre 1998 n°97MA00809 Mme Mazin) ;
- un permis de construire dans une zone exposée à des risques de submersion marine en raison du mauvais entretien de certaines digues, le risque étant connu de longue date (CAA Bordeaux 4 novembre 2004 n° 02BX00258 M. Bruno X) ;
- un certificat d'urbanisme positif délivré par le maire. La circonstance que les digues avaient résisté un an auparavant à la tempête de décembre 1999 et qu'elles aient été entretenues par le département est insuffisante pour établir avec certitude que le terrain n'est exposé à aucun risque d'inondation. (CAA Bordeaux n° 01BX 02490) ;
- un permis de construire dans une zone exposée aux phénomènes de rupture ou de débordement d'une digue et à un aléa fort d'inondation (CAA Douai 17 novembre 2005 n° 04DA00614 Mme Juliette X) ;
- un permis de construire dans une zone où les digues édifiées avaient protégé contre les crues le terrain sur lequel le permis était demandé. Mais ce fait n'exclut pas des risques futurs d'inondation comme cela fut ultérieurement démontré par le plan de prévention des risques d' inondation (CAA Marseille 26 octobre 2000 n° 98MA00089 Préfet de Corse-du-sud).

b) Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI)

Est annulé :

- un PPRI dont le plan de zonage, affecté de plusieurs imprécisions, ne prenait pas en compte l'hypothèse d'une rupture de l'endiguement (TA Montpellier 8 juillet 2004 n° 972983 et 973022 Communauté de défense des résidents du quartier de la Cereirede et de sa périphérie et autres).

c) Plan d'occupation des sols (POS)

Est annulée :

- une délibération d'un conseil municipal approuvant un POS. La zone ouverte à l'urbanisation présentait un risque très probable d'être inondée. Certes des travaux de renforcement de la digue, qui avait présenté des brèches, avaient consolidé celle-ci. Mais ces travaux n'excluaient pas tout risque : des travaux de calibrage du fleuve avaient été en effet dimensionnés pour une crue trentennale et non pour des événements de récurrence supérieure. Par ailleurs la commune n'avait pas contesté disposer de terrains constructibles situés dans des zones moins exposées au risque d'inondation.(CAA Marseille 21 décembre 2006 n° 04MA00420 commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque).

II Légalité d'actes pris sur le fondement des articles R. 111-2 et R 111-3 du code de l'urbanisme et de l'article L.562-1 du code de l'environnement

a) Permis de construire

Sont déclarés légaux :

- un permis de construire délivré par le maire. Le terrain d'assiette n'a jamais eu à connaître de submersion, y compris lors des crues les plus récentes du Rhône d'une amplitude supérieure à la crue de 1856. Il n'est pas soumis à risque d'inondations. Les pièces versées au dossier ne révèlent aucune absence de fiabilité ou de risque de rupture des digues (CAA Marseille 9 novembre 2006 commune de Tarascon n° 04MA00895 ; (3 espèces) ;
- un permis de construire accordé dans une zone qui n'avait pas été inondée depuis 1856. Certaines digues avaient été renforcées et de nouvelles avaient été construites (CAA Marseille 21 décembre 2006 n° 04MA02480 Société Les Arcades) ;
- un permis de construire délivré dans une zone non soumise à inondation depuis 1856 et dans laquelle certaines digues ont été renforcées et de nouvelles construites (CAA Marseille 19 octobre 2006 n° 04MA00755 M. Lionel Marchisio) ;
- un permis de construire pour surélévation d'un immeuble situé à 510 m de la digue. Aucune preuve n'est apportée par le préfet qui alléguait un risque de rupture de la digue (TA Toulouse 21 décembre 2006 n° 052687 M. Liarte) ;
- un permis de construire qui avait été refusé par le maire sur avis conforme du préfet. Ce dernier avait commis une erreur manifeste en se fondant sur le fait que la construction ne prenait pas en compte le risque de submersion d'un centre de formation et de logements meublés en cas de rupture de digue. Le terrain est compris dans une zone d'aléa moyen de l'Atlas des zones inondables de la vallée de la Loire (CAA Nantes 28 octobre 1998 n° 96NT 02105 ville d'Amboise).

b) Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI)

Sont déclarés légaux :

- un arrêté préfectoral d'approbation d'un plan de prévention des risques d'inondation. Le classement en zone rouge de plus de 45% du territoire de la commune n'était nullement disproportionné par rapport aux catastrophes naturelles précédemment subies par la commune et aux risques de débordement d'une digue en cas de crue centennale de l'Hérault. (TA Montpellier 29 avril 2004 n° 014562 et n°01456 M. Jean-Claude Aubanel) ;
- un arrêté préfectoral approuvant un PPRI. Ce dernier avait créé une zone bleue, dans laquelle les constructions étaient permises sous réserve de prescriptions. Contrairement aux allégations des requérants, les digues ne comportaient aucun point de rupture et n'avaient pas été détruites en certains endroits ; (TA Marseille 2 juillet 2004 n° 014589 M. Bertrand) ;
- un arrêté préfectoral approuvant un PPRI. Il n'est pas démontré que la construction d'une digue ait été de nature à prévenir tout risque d'inondations (CAA Marseille 10 mai 2005 n° 04MA00416 Association pour l'annulation du plan de zonage de Saleilles) ;
- un arrêté préfectoral approuvant un PPRI. Les travaux d'endiguement effectués sur lac rive droite d'un torrent n'excluent pas des débordements sur la rive gauche classée en zone rouge (CAA Marseille 19 mai 2005 n 04MA02029 M. Bertrand).