

Prise en compte des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme

dans le département du Rhône

Journées ARRA²

26 janvier 2018



Plan de la séance

- 1/ Le contexte du département
- 2/ La prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme
- 3/ Les grands principes du zonage du PPRi
- 4/ L'articulation entre les différentes démarches

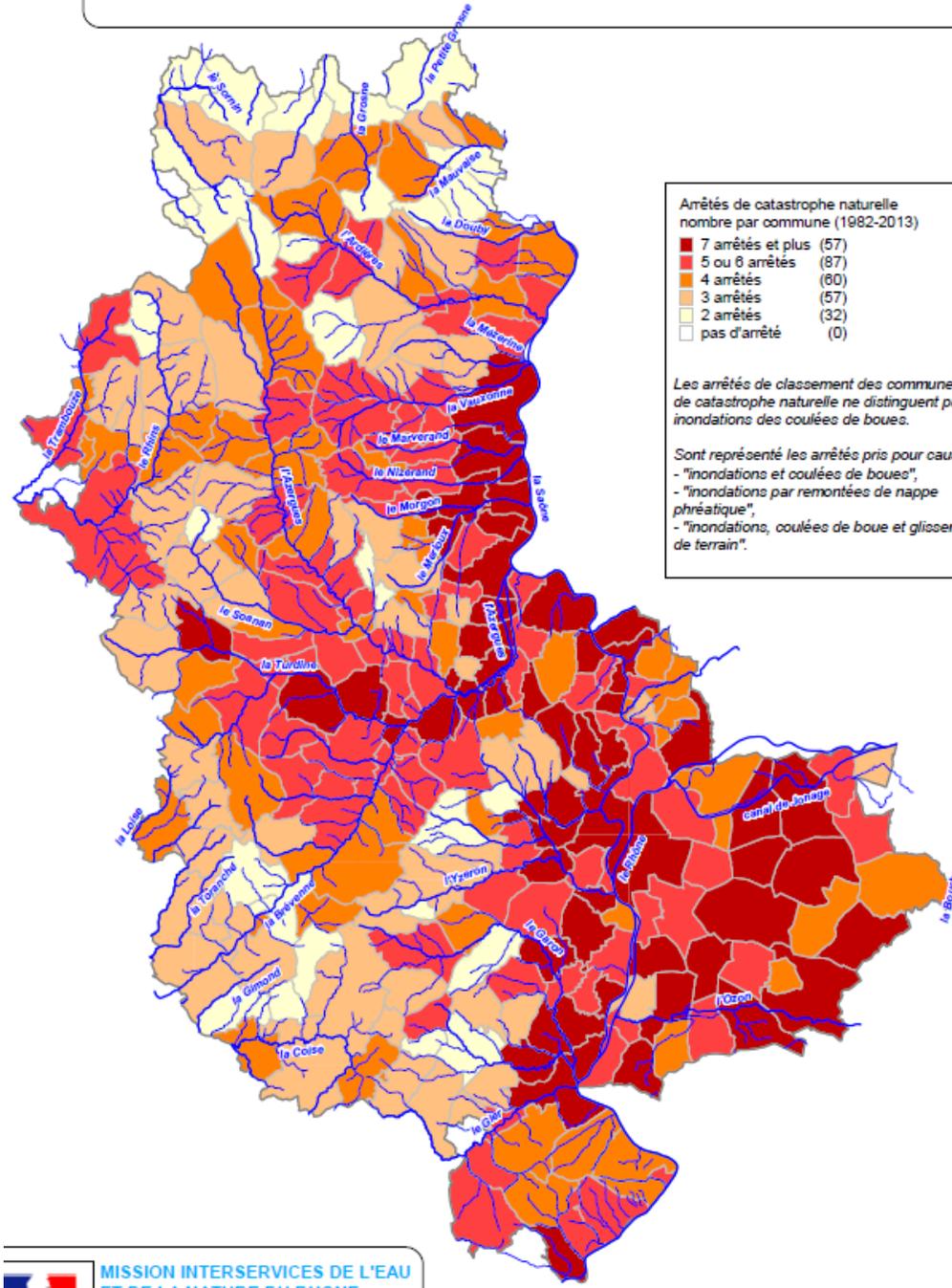


Les inondations dans le département du Rhône



7.3 ARRETES DE CATASTROPHES NATURELLES INONDATIONS ET COULEES DE BOUES - PERIODE 1982 A 2013

Les risques d'inondations : 1^{er} risque naturel dans le département



Quels sont les différents types d'inondation ?

Inondation par débordement de cours d'eau

Cinétique lente

Bonne anticipation de la montée des eaux (24h)

Durée de submersions pouvant être importante

Coût des dommages élevés

Ex : Val de Saône – 2001



Cinétique rapide

Montée des eaux en quelques heures

Durée d'anticipation faible

Risque pour les vies humaines

Ex : L'Arbresles – nov 2008



Autres types de phénomènes liés

Inondations par ruissellement

- Fonds de thalwegs secs
- Urbains (imperméabilisation des sols, ...)
- Rural (ruissellement de versant sans éléments paysagers ralentissant les écoulements, coulées de boues, ...)

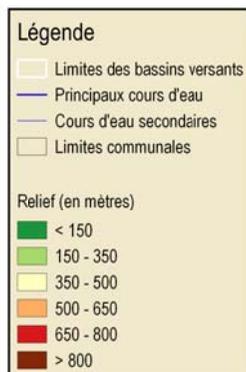


Inondations par remontée de nappe

- Montée de la nappe d'accompagnement du cours d'eau



Les bassins versants sur le département du Rhône



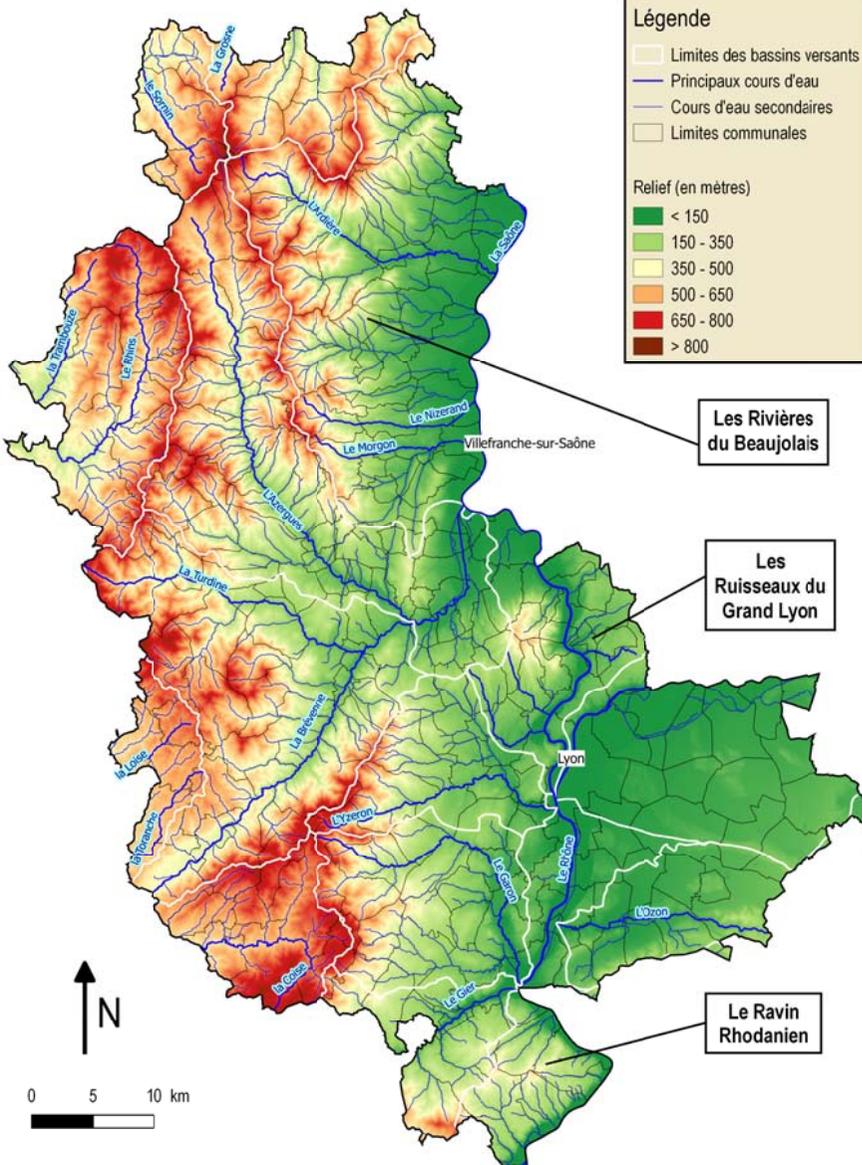
Les Rivières du Beaujolais

Les Ruisseaux du Grand Lyon

Le Ravin Rhodanien



0 5 10 km



Quelle prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme ?



Une priorité partagée

L'article L110 du code de l'urbanisme rappelle que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ».

Les collectivités doivent donc aménager le cadre de vie, afin d'assurer aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports qui répondent à leurs besoins, tout en assurant leur sécurité et la salubrité publique.

L'intégration de la problématique des risques naturels dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme constitue une **priorité partagée entre l'État et les collectivités.**

Quelques références du code de l'urbanisme

Article L 101-2 :

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :[...] 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

Article R. 151-31 :

Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités :
Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu [...] les secteurs où [...] l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols.

Article L. 132-1 et L 132-2 :

Informations portées à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents par l'Etat :

Dans les conditions précisées par le présent titre, l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L 101-2

L'autorité administrative compétente de l'Etat leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme.

Le corpus législatif de la prévention des inondations

- Loi n° 95-101 du **02 février 1995 (dite loi Barnier)** *suite aux inondations de Vaison-la-Romaine (1992) et de la Loire (1995)*
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 (dite Loi Bachelot) *suite aux inondations du Rhône (2003) et du Gard (2002)*

Les circulaires qui font référence

- **Circulaire du 20 juin 1988** précise les relations entre les risques naturels et les documents d'urbanisme, l'obligation pour l'État de définir le risque et celle de la commune de le prendre en compte dès lors que celui-ci est connu et avéré
- **Circulaire interministérielle (Équipement – Environnement) du 24 janvier 1994** relative à la prévention des inondations et à la gestion des risques
- **Circulaire interministérielle (Équipement – Environnement) du 24 avril 1996** relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zone inondable. Elle institue le principe des plus hautes eaux connues (PHEC) comme crue de référence et définit la notion de « centre urbain »
- **Circulaire interministérielle (Équipement – Ecologie) du 30 avril 2002** relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines
- **Circulaire interministérielle (Équipement – Ecologie) du 21 janvier 2004** relative la maîtrise de l'urbanisme et l'adaptation des constructions en zone inondable
- **Circulaire du 27 juillet 2011 (post-Xynthia)** précise les principes d'élaboration des plans de prévention des risques littoraux ainsi que les règles de construction derrière les ouvrages de protection contre les inondations fluviales et littorales

Les documents qui ont une portée juridique sur les DU

Le PPR : servitude d'utilité publique

- Le PPR doit être annexé au PLU dans les 2 mois qui suivent son approbation

- NB : la vocation du PPR est d'interdire au regard des risques, il définit le « champ des possibles » : c'est au PLU de définir ce qui est possible ou non.

Le Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI), le SDAGE, les SAGE

→ lien de compatibilité et SCOT intégrateur

Le Risque inondation : *Qui est responsable ?*

Principe de partage des responsabilités entre l'État et les collectivités :



Préfet :

- **pouvoir de police** du préfet
- **porte à connaissance** le risque pour que celui-ci soit intégré dans les documents d'urbanisme
- **arrête un PPR selon les enjeux du territoire**
- s'assure de la bonne prise en compte du risque au travers du **contrôle de légalité**



Maire :

- **pouvoir de police** du maire
- **est responsable** de la bonne prise en compte du risque sur le droit du sol dès lors que celui-ci a été informé et sensibilisé d'un risque naturel avéré sur sa commune

Article R 111-2 du code de l'urbanisme :

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

Le Risque inondation : *Qui est responsable ?*

Principe de partage des responsabilités entre l'État et les collectivités :

– *Commune (ou EPCI) :*

- Élabore les documents d'urbanisme **en prenant en compte les risques** (PAC de l'État ou autres connaissances)



Deux type de « porter à connaissance » de l'État (PAC)

- **Les PAC d'urbanisme** au moment de l'élaboration du document d'urbanisme
- **Des PAC « risques »** dès lors qu'une nouvelle connaissance des aléas est stabilisée (démarche PPR inondation ou autre)

=> Service risque de la DDT est en général consulté par les instructeurs quand un PAC risques est fait

Apporte une motivation pour l'application du R111-2 par le Maire

Illustration d'une intégration dans le PLU



Les éléments à intégrer dans le PLU : illustration (1/2)

- **Rapport de présentation** : doit expliciter la prise en compte des risques naturels dans le PLU : cadre du PAC / étude d'aléa / analyse du risque et justification de règles / secteurs géographiques impactés / ...
- **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)** : Le PADD définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement, notamment dans le respect des règles de sécurité publique et de prise en compte des risques naturels.
- **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** : Elles peuvent, en cohérence avec le PADD, préciser les conditions d'aménagement de certains secteurs appelés à connaître un développement significatif ou une restructuration particulière.
- **Documents graphiques** : Ils doivent identifier les zones de risques définies par l'étude de risques, sur la carte de zonage du PLU, par un indice ou une trame spécifique (Art. R. 151-3 du CU). La réalisation d'une carte spécifique de zonage des risques peut améliorer la lisibilité et la clarté des documents graphiques et faciliter le travail des instructeurs ADS. Il ne doit y avoir aucune ambiguïté à la lecture des plans, aucune contradiction entre le plan, la légende, les documents écrits.

Les éléments à intégrer dans le PLU : illustration (2/2)

- **Règlement** : il doit fixer, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Le règlement du PLU doit être en adéquation avec les contraintes fixées par l'étude de risques.

Le PLU (zonage et règlement) doit être autonome et comporter toutes les règles d'urbanisme liées à la prévention des risques. Pour des questions de droit, le règlement ne doit impérativement instaurer que des règles d'urbanisme. Toute disposition constructive y est proscrite, mais un renvoi vers les annexes (hors articles R151-51 du code de l'urbanisme) contenant des documents risques mentionnant des dispositions constructives est recommandé.

La mise en œuvre de ces mesures reste, au titre de code de la construction, à la charge et sous la responsabilité entière du maître d'ouvrage. En outre, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, le maire peut refuser une autorisation d'urbanisme (ou ne l'accorder que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales) au titre des risques.

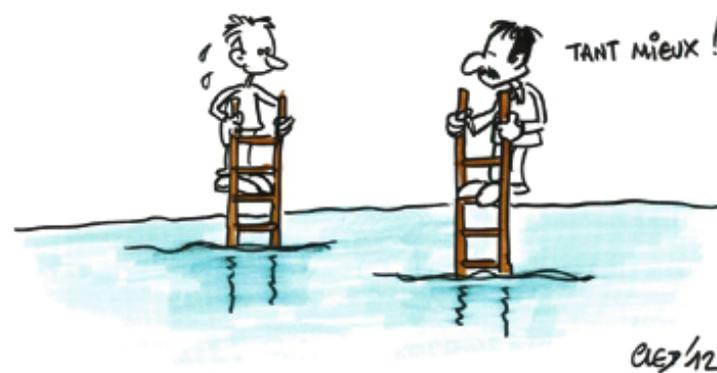
Le règlement du PLU doit donc préciser les règles d'urbanisme applicables en termes de risques.

Annexes : L'étude de risques peut être insérée dans les annexes, en tant que document informatif sur les risques naturels hors article R. 151-51 du code de l'urbanisme. Elle n'a pas de valeur réglementaire et ne crée aucune règle non prévue par le règlement du PLU. L'étude de risques peut également être annexée au rapport de présentation du PLU, afin de le compléter et justifier les prescriptions du règlement.

Le PPR



POUR LUTTER CONTRE LES INONDATIONS,
IL Y A PLUSIEURS ÉCHELLES !



Au-delà du PAC, le PPRN inondation sur les secteurs prioritaires

Le Plan de Prévention des Risques d'inondation (PPRi) :

un outil réglementaire (article L562-1 du code de l'environnement)
élaboré par l'État

Il vaut **servitude d'utilité publique** et doit être annexé aux documents
d'urbanisme

=> 1ère conséquence du PPR :

- PPRNi approuvé :

- règlement autoportant,
- leviers complémentaires pour vérifier la conformité des prescriptions
(possibilité de demander une étude technique, affichage des côtes sur le plan
masse, ...)

- Assistance possible de la DDT pour comprendre ou assister le service
instructeur ADS sur un projet particulier.

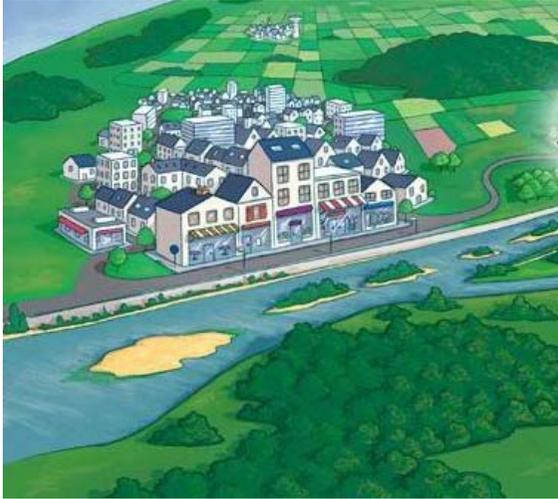
4 objectifs pour prévenir le risque

1. **Préserver les capacités d'écoulement en zone inondable** pour ne pas aggraver les risques en amont et en aval (*c'est-à-dire les zones inondables non urbanisées*).



Inondation de la plaine alluviale du Rhône (© Photothèque CNR)

4 objectifs pour prévenir le risque



2. Ne pas augmenter les enjeux exposés, en limitant strictement l'urbanisation et l'accroissement de la vulnérabilité en zone inondable



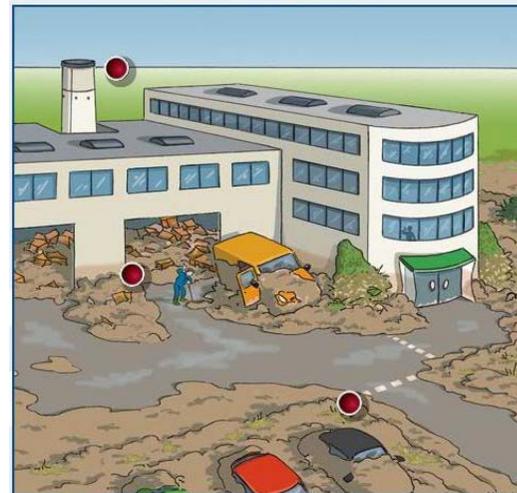
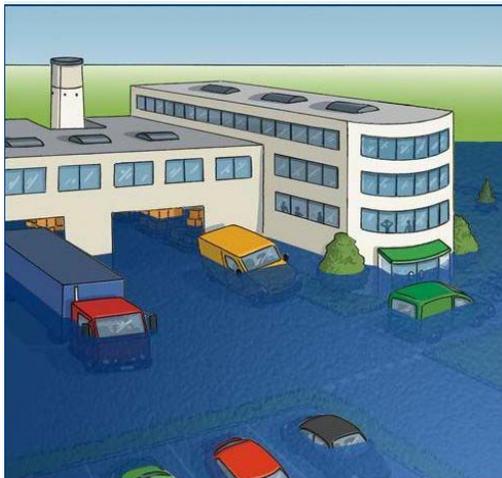
3. Ne pas aggraver l'aléa en limitant le ruissellement à la source ou encore en limitant l'influence sur la ligne d'eau (transparence hydraulique, interdiction des remblais, ...)

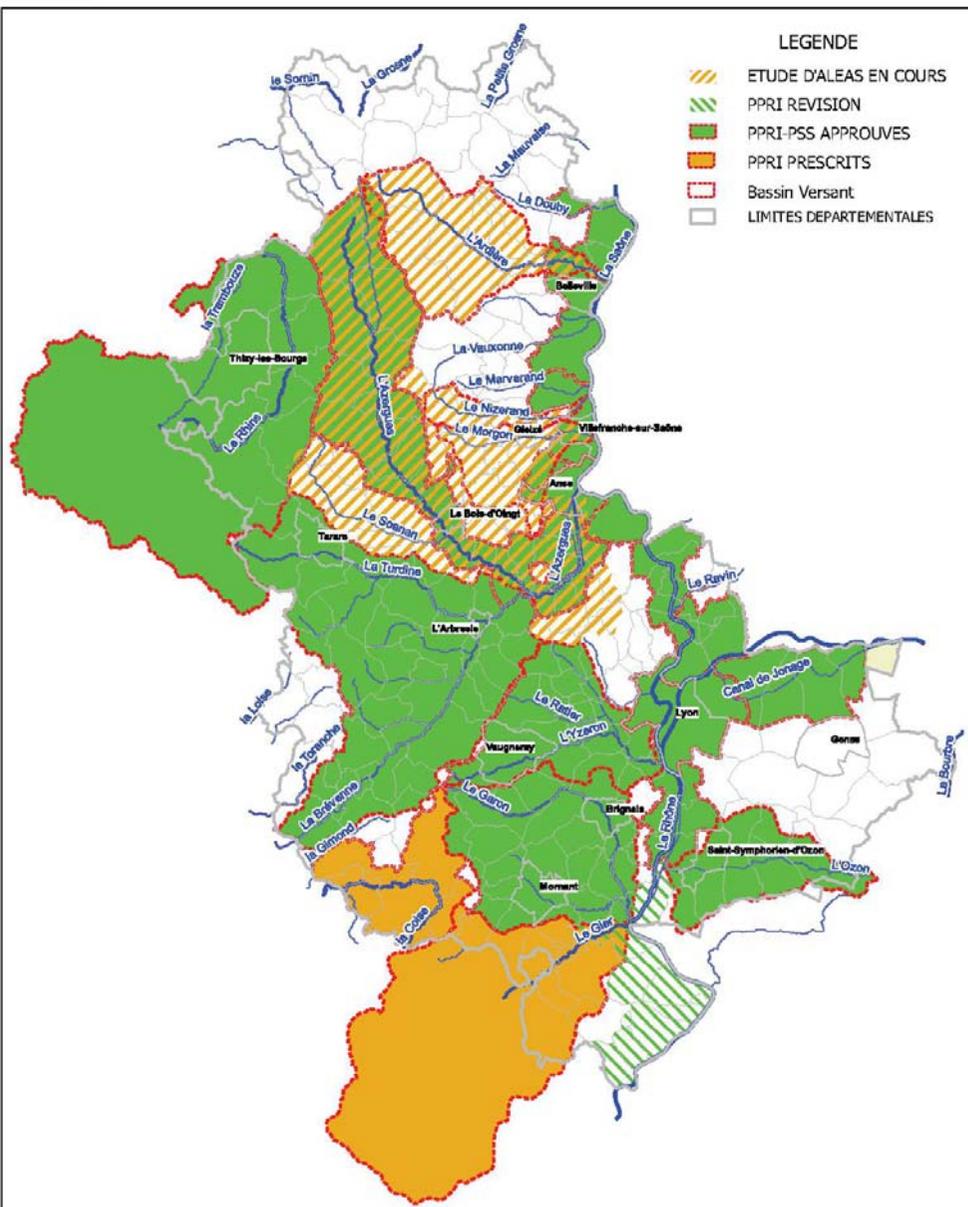
4 objectifs pour prévenir le risque

4. **Réduire la vulnérabilité** des personnes et des biens actuellement exposés



Vulnérabilité :
résistance plus ou moins grande des biens, activités ou des personnes à une crue





Couverture des PPRi sur le département du Rhône

Source des données : BoCarbô, ©IGN Paris 2011 (planisme du référentiel) - Procédure IGN/IED01, MAAP/AC, octobre 2011 - Autorisation de diffusion : Libre-Replication interdite

Grands principe du zonage

Enjeux

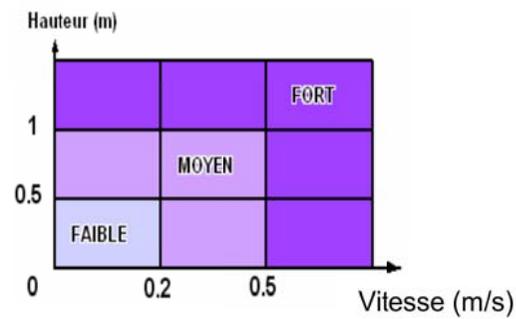


Aléas



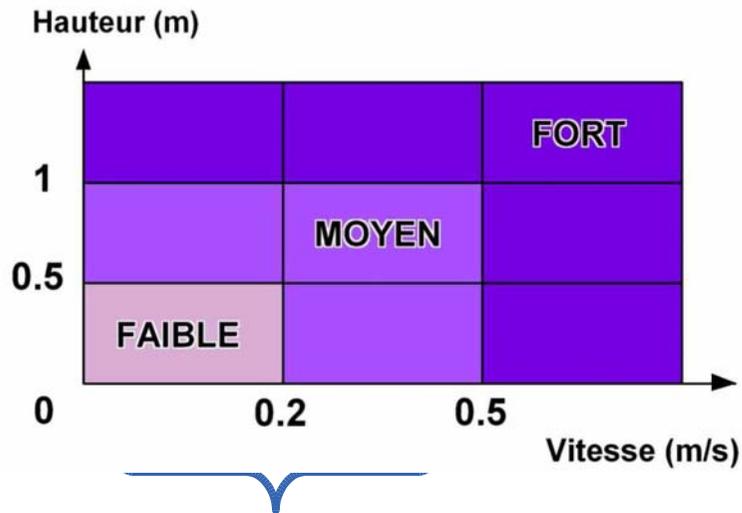
- Zone naturelle
- Zone centre urbain
- Zone d'habitats diffus
- Zone d'activités industrielles ou commerciales
- Zone aménagée équipements
- Zone agricole

Zonage



Grands principe du zonage

Grille de croisement hauteurs/vitesses
définissant l'aléa inondation



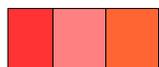
Aléa fort = inconstructible
quelque soit l'enjeu

Aléa moyen et faible = Prescription *si urbanisation*

Aléa moyen et faible = inconstructible *si zone non urbanisée*

Illustration sur les crues lentes (ex : Rhône aval de Vernaison)

	Espaces peu ou pas urbanisés	Espaces urbanisés
Aléa fort	Zone rouge R1	Zone rouge R1
Aléa modéré	Zone rouge R2	Zone bleue
Aléa exceptionnel	Zone jaune	
Bande de sécurité digue CNR	Zone rouge R3	
Hors zone d'aléa	Zone blanche	



Zone rouge R1, R2 ou R3 : zone inconstructible sauf quelques exceptions



Zone bleue : zone constructible avec des prescriptions (hauteur plancher...)



Zone jaune : réglementation des établissements de secours, établissements sensibles avec hébergement, sites SEVESO – SH

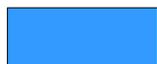


Zone blanche : limitation du ruissellement

Illustration sur les crues rapides

	Espaces peu ou pas urbanisés	Espaces urbanisés isolés en cas de crue	Espaces urbanisés
Aléa fort	Zone rouge	Zone rouge ou violet ou rouge extension ou rouge hachuré	Zone rouge ou rouge centre urbain
Aléa moyen ou Aléa faible			Zone bleue ou bleu centre bourg ou bleu écoulement diffus
Aléa exceptionnel ou remontée de nappe	Zone verte		
Hors zone d'aléa	Zone blanche		

 **Zones rouges : zone inconstructible** (*zonages rouges spécifiques, centre urbain, hachuré, extension, ...*)

 **Zones bleues : zone constructible avec des prescriptions** (*hauteur plancher...*)

 **Zone verte HGM : zone constructible, peu de prescriptions**

 **Zone blanche : limitation du ruissellement pluvial**

Les grands principes du zonage des PPRNi dans le département ...

- **Zone rouge** : inconstructibilité
- **Zone bleue** : constructible avec prescriptions
- **Zone blanche** : limitation du ruissellement
- **Autre zonage (jaune, vert)** : en général prise en compte de la crue exceptionnelle ou remontée de nappe
- Des spécificités liées aux enjeux du territoire et à l'aléa :
 - Crue lente : raisonnement sur les biens et le coût des dommages
 - Crue rapide : raisonnement sur la sécurité des personnes en priorité



Articulation PAC – PPR dans le département du Rhône

- PAC systématique des aléas dans le cadre des études PPR
- Doctrine départementale – note circulaire du Préfet aux collectivités du 17 février 2006 : fixe les principes pour la prise en compte dans les documents d'urbanisme, l'application de l'article R 111-2 du CU et l'exercice du contrôle de légalité
- Des avis quasi systématiques de la DDT dans la phase intermédiaire entre le PAC et le PPR
- Jusqu'à aujourd'hui, chaque PAC inondation a donné lieu à un PPR
- Des études qui peuvent être portées en régie par les collectivités, sans faire l'objet d'un PAC

En conclusion

Panorama des acteurs :

- Le porteur de SCOT
- L'EPCI
- Le syndicat de bassin versant
- La commune
- Les aménageurs (ZAC ...), les conseillers techniques sur la construction (CAUE ...), les professionnels

Quel levier pour mieux prendre en compte les risques ?

- Action de formation/sensibilisation
- Production de nouveaux éléments de connaissance
- Appui à l'élaboration des SCOT/PLU(i), l'instruction des ADS, l'interprétation des règlements de PPR
- Conseil sur les projets spécifiques...



Merci de votre attention