Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

Décision de la mission régionale d'autorité environnementale après examen au cas par cas relative au recours formulé à l'encontre de la décision de soumission à évaluation environnementale du projet de révision des plans de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRNPi) de la Besbre sur les communes de Dompierre-sur-Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Saint-Prix et Lapalisse (03)

Décision n°2023-ARA-KKPP-3211

Décision du 18 octobre 2023

Décision après examen au cas par cas

en application de l'article R. 122-18 du code de l'environnement

La mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, qui en a délibéré collégialement électroniquement entre le 13 et le 18 octobre 2023

Ont participé à la délibération : Pierre Baena, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Jacques Legaignoux, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, Jean-Philippe Strebler, Benoît Thomé et Véronique Wormser.

Chacun de ces membres délibérants attestant qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans la présente décision,

Vu la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, notamment son annexe II ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-5, R. 122-17 et R. 122-18 ;

Vu le décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022 substituant la dénomination « Inspection générale de l'environnement et du développement durable » à la dénomination « Conseil général de l'environnement et du développement durable » ;

Vu le décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;

Vu l'arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 30 août 2022 portant approbation du règlement intérieur de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;

Vu les arrêtés ministériels portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) en date des, 6 octobre 2020, 19 novembre 2020, 6 avril 2021, 2 juin 2021, 19 juillet 2021, 24 mars 2022, 5 mai 2022, 9 février 2023, 4 avril 2023 et 19 juillet 2023 ;

Vu la décision du 12 septembre 2023 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes portant exercice de la délégation prévue à l'article 18 du décret du 20 août 2022 susvisé ;

Vu la décision n°2023-ARA-KKPP-3041 du 20 juin 2023 soumettant à évaluation environnementale le projet de révision des plans de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRNPi) de la Besbre sur les communes de Dompierre-sur- Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Saint-Prix et Lapalisse (03) ;

Vu la demande de recours gracieux enregistrée sous le n°2023-ARA-KKPP-3211 présentée le 18 août 2023 par la préfète de l'Allier, à l'encontre de la décision sus-visée ;

Rappelant que le projet de révision des trois plans de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRNPi) porte sur le phénomène naturel relatif aux débordements de la rivière Besbre et a pour objet :

- de réviser les PPRNP d'inondation de la Besbre, sur le territoire des communes susvisées, approuvés respectivement les 23 décembre 1997, 26 janvier 1999 et 5 août 1999 et d'actualiser la connaissance du risque en prenant en compte le décret n°2019-715 du 5 juillet 2019 qui qualifie l'aléa de référence, sans prendre en compte le ruissellement urbain, les embâcles et les remontées de nappe ;
- d'actualiser la cartographie des enjeux et notamment l'occupation humaine en zone inondable, et interdire les nouveaux aménagements ou constructions en zone d'aléa fort et très fort ;
- de compléter les règlements des PPRNPi pour une meilleure prise en compte de la réduction de la vulnérabilité et de l'adaptation des nouvelles constructions aux risques ;

Rappelant les caractéristiques du territoire concerné, qui comporte notamment :

- une population totale pour les quatre communes concernées de 7 538 habitants[1] en 2019, en baisse de 0,76 % par rapport à 2013 (7 596 habitants) ;
- des zonages de protection ou d'inventaire de la biodiversité :
  - sur la commune de Dompierre-sur-Besbre, deux zones Natura 2000 (une zone spéciale de conservation et une zone de protection spéciale), une Znieff[2] de type 1 et une Znieff de type 2,
  - sur la commune de Jaligny sur-Besbre, une Znieff de type 1 et une Znieff de type 2,
  - sur la commune de Lapalisse, une Znieff de type 1 ;

Rappelant que le projet de PPRNPi ne prescrit pas de travaux de protection contre les inondations ;

Rappelant que :

- les hypothèses retenues conduisent à prendre comme crue de référence du PPRNPi une crue centennale théorique en l'absence de crue historique plus forte connue supérieure à cette dernière ;
- l'étude de définition et de cartographie de l'aléa inondation de la rivière Besbre sur le territoire de 19 communes, définit un débit de crue centennale en deux points du territoire :
  - Saint-Prix :141 m³/s pour une superficie de bassin-versant de 360 km²,
  - Saint-Pourçain-sur-Besbre : 139 m³/s pour une superficie de bassin-versant de 710 km² ;
- le dossier n'explicite pas les raisons pour lesquelles le débit retenu est sensiblement le même à Saint-Pourçain-sur-Besbre qu'à Saint-Prix pour une superficie de bassin-versant deux fois plus importante, alors même que l'étude de définition de l'aléa inondation précise que les hydrogrammes de crues ont été élaborés par homothétie[3] ;
- l'étude de définition de l'aléa inondation prend pour condition limite aval de son modèle (confluence Besbre-Loire) une crue biennale de la Loire, hypothèse très minorante et peu probable en cas de survenue de la crue centennale de la Besbre, sans la justifier ;

Rappelant que :

- au regard des éléments du dossier, les débits de la crue de référence du PPRNPi, sur les communes situées en aval (Dompierre-sur-Besbre, et dans une moindre mesure, Jaligny-sur-

1 Données Insee
2 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
3 Formule de Myer, ou relation de similarité hydrologique qui consiste à calculer un débit de crue sur un bassin versant à partir des données d'un bassin versant comparable sur lequel on dispose de données fiables.

Besbre), et par conséquent la cartographie des aléas, semblent sous-estimés et ne pas répondre aux attendus du décret n° 2019-715 sus-cité ;

- le dossier, sur les quatre communes concernées, ne comprend pas les éléments objectivés de l'évolution des surfaces par aléa par rapport à chaque PPRNPi en vigueur, ni le report du projet sur les plans locaux d'urbanisme existants et les zones à enjeux environnementaux, et leurs éventuelles incidences, en particulier sur les zones U, AU et N ;
- le dossier n'est pas explicite sur la potentielle sensibilité de l'aléa inondation retenu aux effets du changement climatique et ne fait pas état de sa prise en compte, au regard des connaissances disponibles ;

Rappelant que la décision de soumission susvisée s'appuyait notamment sur le fait que les hypothèses hydrologiques retenues semblaient minorantes en le sens qu'elles conduisaient à considérer d'une part un amortissement de la crue vers l'aval et d'autre part un faible débit de la Loire à la confluence (débit biennal pour mémoire) ;

Considérant qu'à l'appui de son recours, le pétitionnaire a fourni une note de six pages apportant des éléments de réponse relatifs :

- au choix des communes retenues pour la prescription de la révision du PPRNPi,
  - le choix de réviser les quatre PPRNPi existants sur les seules communes de Dompierre-sur-Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Saint-Prix et Lapalisse est justifié par l'absence quasi totale d'enjeux dans l'enveloppe de l'aléa d'inondation sur le territoire des 15 autres communes ;
- aux éventuels reports d'urbanisation,
  - les communes de Dompierre-sur-Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Saint-Prix et Lapalisse (03) s'inscrivent dans une trajectoire de réduction de la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier et de diminution des zones constructibles au travers de la révision du PLUi de la communauté de communes Pays de Lapalisse (qui concerne les communes de Lapalisse et de Saint-Prix) et de l'élaboration du PLUi de la communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire (qui concerne les communes de Jaligny-sur-Besbre et de Dompierre-sur-Besbre),
  - l'absence totale de zone AU en zone inondable tant dans le PPRNPi actuel que futur, assortie d'une démographie en baisse, d'une faible consommation foncière concomitante ne contribuera pas à induire un report d'urbanisation ;
- à la prise en compte du changement climatique :
  - l'état des connaissances scientifiques disponibles ne permet pas d'établir de lien entre l'augmentation des précipitations et les débits de la crue centennale théorique qui a été retenue comme crue de référence du PPRNPi,
  - du fait de la modélisation et du porter à connaissance futur d'une crue millénale conformément aux dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne ;

Considérant que :

- le choix de retenir, parmi les trois hypothèses hydrologiques envisagées[4], l'ajustement de Gumbel sur les chroniques des stations de Saint-Prix et de Saint-Pourçain-sur-Besbre pour les données d'entrée du modèle hydraulique conduit à minorer de 40 % le débit à la station de Saint-Pourçain-sur-Besbre (139 m³/ s) au regard des quantiles Shyreg[5] (240 m³/s) ;

4 Pour mémoire : ajustement de Gumbel, quantiles Shyreg et méthode du gradex.

5 https://www.documentation.eauetbiodiversite.fr/notice/bases-de-donnees-shyreg-debit-methode-performances-et-limites-notice-utilisateurs0

- ces choix de méthodologie et hypothèses, en l'absence selon le dossier de référence historique au moins centennale, s'ils apparaissent conformes à la réponse hydrologique naturelle du bassin-versant (amortissement de la crue vers l'aval du fait de la forme du bassin-versant et de l'absence d'affluents importants entre les deux stations hydrométriques) lors d'une crue biennale comme celle de 2021 ne sont pas suffisamment étayés pour reproduire de manière scientifiquement robuste une crue centennale théorique;

- de ce fait, les hypothèses et méthodologies retenues pour estimer l'aléa d'inondation de référence, à l'échelle de temps du PPRNPI ne sont pas majorantes[6], et ne permettent pas de garantir la bonne prise en compte de la vulnérabilité du territoire, sans que cela soit justifié notamment au regard de critères environnementaux ;

Considérant en outre que le dossier ne fait pas état de la crue de la Loire, l'Allier et la Besbre de 1846[7], ni de celles de 1866 qui ont touché les mêmes cours d'eau[8], et ne justifie donc pas l'absence de référence à celles-ci ;

Concluant qu'au vu de l'ensemble des informations fournies par la personne publique responsable, des éléments évoqués ci-avant et des connaissances disponibles à la date de la présente décision, le projet de révision des PPRNPi de la Besbre sur les communes de Dompierre-sur-Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Saint-Prix et Lapalisse (03) est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 susvisée ; qu'il justifie donc la réalisation d'une évaluation environnementale dont les objectifs spécifiques sont de justifier, notamment au regard de critères environnementaux, le choix des hypothèses hydrologiques retenues pour définir l'aléa de référence, ce dernier fondant les analyses de vulnérabilité, l'évaluation des risques d'inondations et donc les choix qui seront retenus pour le futur plan[9], ou à défaut de les réviser et de modéliser une crue centennale théorique sans amortissement ;

DÉCIDE :

Article 1er

En application des dispositions du chapitre II du titre II du livre premier du code de l'environnement et sur la base des informations fournies par la personne publique responsable, le projet de révision des PPRNPi de la Besbre sur les communes de Dompierre-sur- Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Saint-Prix et Lapalisse (03), objet de la demande n° 2023-ARA-KKPP -3211 est soumis à évaluation environnementale.

---

6 Contrairement *a priori* aux principes généraux de la prévention des risques, qui prévoient que des hypothèses majorantes prévalent (effacement d'ouvrages de protection par exemple); cf. https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations

7 "A La Palisse, le 17 octobre, tous les habitants étaient dans la plus grande consternation. Les eaux de la Besbre se sont élevées à une hauteur prodigieuse et ont submergé instantanément toute la partie basse de la ville et de ses faubourgs. De vie d'homme, on n'a vu une crue et un spectacle pareils. Sur les six heures des cris de détresse de malheureux faubouriens, en amont du pont, se faisaient entendre ; ils s'étaient réfugiés dans leurs greniers pour éviter une mort certaine" (source: wikipedia)

8 cf. https://www.centre-val-de-loire.developpement-durable.gouv.fr/souvenons-nous-la-grande-crue-de-septembre-1866-a3177.html

9 L'article R.122-20 du code de l'environnement dispose que l'évaluation environnementale présente: " Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2°" (objet du plan et état initial et évolution de l'environnement)

Article 2

La présente décision ne dispense pas des obligations auxquelles le projet présenté peut être soumis par ailleurs.

Elle ne dispense pas les éventuels projets permis par ce plan des autorisations administratives ou procédures auxquelles ils sont soumis.

Article 3

La présente décision sera mise en ligne sur le site internet de la mission régionale d'autorité environnementale. En outre, en application de l'article R. 122-18 du code de l'environnement, la présente décision devra être jointe au dossier d'enquête publique ou autre procédure de consultation du public.

Pour la mission régionale d'autorité environnementale
Auvergne-Rhône-Alpes, sa présidente,

Véronique
WORMSER
veronique.wormser

Signature numérique de
Véronique WORMSER
veronique.wormser
Date : 2023.10.18 18:14:17
+02'00'

Véronique Wormser

Voies et délais de recours

1°) Cas d'une décision soumettant à évaluation environnementale

La décision soumettant à évaluation environnementale au titre de l'examen au cas par cas peut faire l'objet :

- d'un recours gracieux formé dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa mise en ligne sur internet, en application des dispositions combinées de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ;
- d'un recours contentieux direct dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de la publication de la décision, ou dans un délai de deux mois à compter du rejet du recours gracieux.

Où adresser votre recours gracieux ?

Madame la présidente de la mission régionale d'autorité environnementale d'Auvergne-Rhône-Alpes, à l'adresse électronique suivante : ae-dreal-ara@developpement-durable.gouv.fr ou l'adresse postale suivante :

- pour les dossiers relatifs aux départements de l'Ain (01), Drôme (26), Isère (38), Rhône (69), Savoie (73) et Haute-Savoie (74) :

  Dreal Auvergne-Rhône-Alpes
  Pôle autorité environnementale
  69 453 Lyon Cedex 06

- pour les dossiers relatifs aux départements de l'Allier (03), Ardèche (07), Cantal (15), Loire (42), Haute-Loire (43) et Puy-de-Dôme (63) :

  Dreal Auvergne-Rhône-Alpes
  Pôle autorité environnementale
  7 rue Léo Lagrange
  63033 Clermont-Ferrand cedex 1

Où adresser votre recours contentieux ?

Madame la présidente du tribunal administratif de Lyon
Palais des Juridictions administratives
184, rue Duguesclin
69433 Lyon Cedex 03

2°) Cas d'une décision dispensant d'évaluation environnementale

La décision dispensant d'évaluation environnementale rendue au titre de l'examen au cas par cas ne constitue pas une décision faisant grief mais un acte préparatoire :

- elle peut faire l'objet d'un recours gracieux formé dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa mise en ligne sur internet, en application des dispositions de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- elle ne peut faire l'objet d'un recours contentieux direct. Comme tout acte préparatoire, elle est susceptible d'être contestée à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision ou l'acte autorisant ou adoptant le plan, schéma ou programme ou document de planification.

Où adresser votre recours gracieux ?

- Madame la présidente de la mission régionale d'autorité environnementale d'Auvergne-Rhône-Alpes (voir supra).

Où adresser votre recours contentieux ?

- Auprès du tribunal administratif territorialement compétent pour connaître du recours contentieux contre l'acte approuvant le document de planification (cf. article R. 312-1 du code de justice administrative).