



Préfecture de la Savoie

Direction départementale des territoires de la Savoie

COMMUNE DE
Val d'Isère

1

Révision n°2 du volet « Risques Montagne » du Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles

Note de présentation générale sur l'opposabilité anticipée de certaines dispositions

Nature des risques pris en compte :
avalanches, mouvements de terrain, inondations
(hors les crues de l'Isère et de la Calabourdanne)

Avril 2018



Agence RTM Alpes du nord – cellule expertise Savoie

OBJETS DE LA REVISION N°2 DU PPRN DE VAL D'ISERE

La révision n°1 du Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles de la commune de Val d'Isère a été approuvée par arrêté préfectoral le 21 novembre 2013, mais annulée par jugement du Tribunal Administratif (TA) de Grenoble le 29 mars 2016.

Depuis son annulation, c'est le PPRN approuvé par arrêté préfectoral du 27 avril 2006 qui s'impose. Toutefois, l'application de ce document antérieur entraîne de nombreuses difficultés pour la commune, notamment dans l'instruction des permis de construire : un document réglementaire au périmètre plus étroit que le document de 2013, non réglementaire, des règles d'urbanisme parfois différentes entre les deux documents sur une même zone... La mission interservices sur les risques naturels a donc, en concertation avec la commune de Val d'Isère, demandé le lancement d'une seconde révision du PPRN, afin de rétablir le document approuvé en novembre 2013, tout en y intégrant des mises à jours et des explications supplémentaires, permettant de mieux répondre aux considérants du TA de Grenoble. Cette révision n°2 a fait l'objet d'un arrêté préfectoral daté du 26 décembre 2017, portant uniquement sur le volet « Risques Montagne » : avalanches, chutes de blocs, crues torrentielles et coulées de boue, glissements de terrain, en attendant un second arrêté ultérieur sur le volet « Inondation par l'Isère et la Calabourdanne ».

Outre le rétablissement du périmètre réglementé (plus étendu) et du règlement (plus complet) du PPRN approuvé le 21 novembre 2013, cette révision n°2 permet aussi :

- de modifier, à l'issue d'une concertation entre commune de Val d'Isère et services de l'Etat, la carte des aléas et le zonage réglementaire associé sur quatre secteurs. Ces modifications ont été discutées et présentées lors de trois réunions de concertation : les 27/02/2017 et 27/07/2017 à Val d'Isère et le 12/12/2017 en sous-préfecture d'Albertville ; Elles ont aussi été présentées au conseil municipal le 22/02/2018 et au public le 01/03/2018.
- de mettre à jour le fond cadastral et la couche des bâtiments existants figurant sur le PPRN ;
- d'actualiser les événements naturels recensés récemment sur Val d'Isère et les dispositifs de protection contre les risques naturels réalisés depuis 2013 ;
- de prendre en compte les études de risque naturels établies depuis 2013, dont le RTM aurait été destinataire ;
- d'explicitier davantage les positionnements du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES) relatifs au zonage réglementaire des risques naturels qui ont été mis en cause par le TA de Grenoble dans son jugement du 29 mars 2016 ;
- d'intégrer la prise en compte des avalanches exceptionnelles, conformément à l'instruction ministérielle datée du 28 septembre 2015, relative à la mise en œuvre des PPRN Avalanches.

Compte-tenu du temps nécessaire pour l'étude et l'intégration des avalanches exceptionnelles sur la commune de Val d'Isère, il a été décidé en Préfecture d'approuver dans un premier temps la révision du volet « Risques Montagne » du PPRN sans ces « zones jaunes », par la procédure d'opposabilité anticipée, puis de soumettre le document complété des zones jaunes à la procédure classique d'enquête publique dans un second temps.

POURQUOI UNE OPPOSABILITE ANTICIPEE DE CERTAINES DISPOSITIONS DU VOLET « RISQUES MONTAGNE » ?

En vertu de l'article L. 562-2 du code de l'environnement : « Lorsqu'un projet de Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1^o et au 2^o du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le Préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique ». Les modalités d'application de cette disposition sont précisées à l'article R. 562-6.

Sur la commune de Val d'Isère, l'urgence est justifiée par la nécessité de ne pas compromettre l'application ultérieure de la révision du PPRN prescrite par arrêté préfectoral du 26 décembre 2017, en aggravant les risques ou en créant de nouveaux.

L'urgence est ainsi justifiée au regard :

- du risque de retour des différents phénomènes naturels auquel les enjeux habités de la commune sont exposés (en particulier les avalanches, mais également les chutes de blocs, les crues torrentielles...), risque qui ne peut en aucun cas être considéré comme nul ou négligeable ;
- de la pression urbanistique s'exerçant sur la commune (58 dossiers d'urbanisme instruits en 2016 pour 4 406m² de surface de plancher ; 165 dossiers déposés en 2017 pour 47 437m² de surface de plancher). La multiplication rapide des demandes d'autorisation de construire sur des terrains plus ou moins exposés à des risques naturels montre aussi l'urgence à remettre à jour le PPRN de 2006 actuellement en vigueur. Sa révision est rendue nécessaire notamment car il ne permet pas de s'opposer à la construction de nouveaux biens sur certains secteurs à risque situés hors périmètre réglementé.

MODIFICATIONS DU PPRN ENTRE LE DOCUMENT APPROUVE EN 2013 ET LE DOCUMENT SOUMIS A OPPOSABILITE ANTICIPEE

A) Points particuliers concernant les aléas et les plans de zonage réglementaires

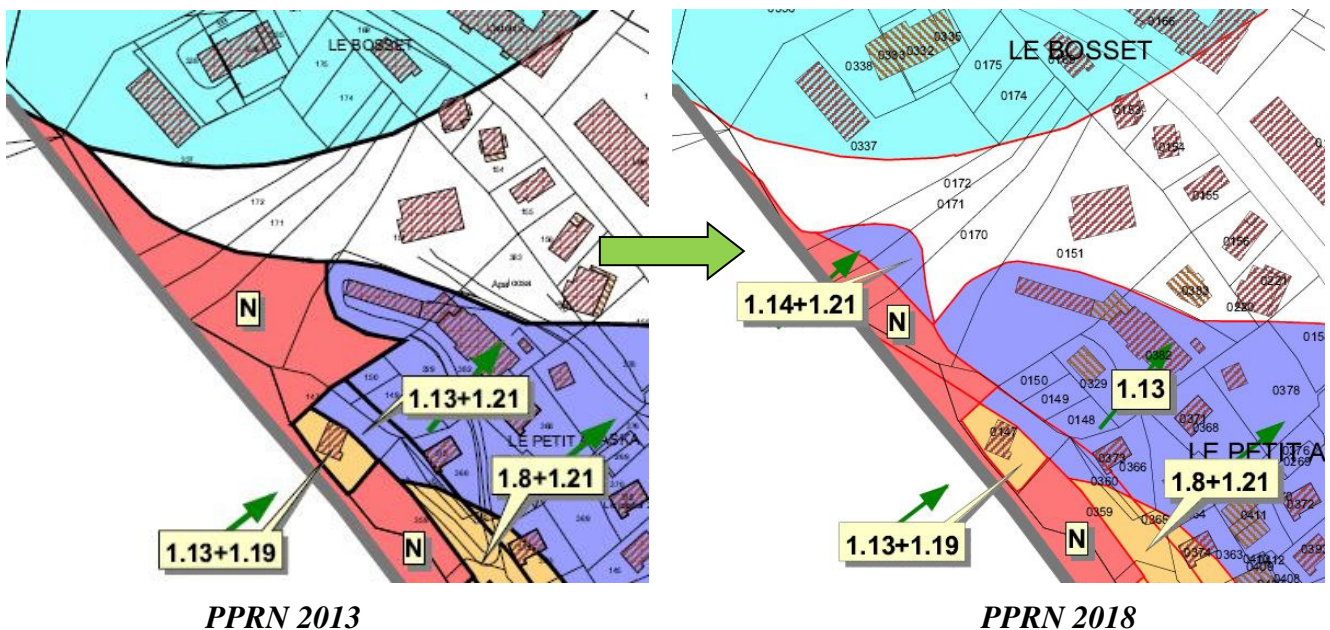
Les modifications textuelles du PPRN de 2013 figurent en rouge dans le feuillet 2 du présent PPRN de Val d'Isère.

1) Modification à la marge de la limite inférieure de l'aléa chutes de blocs sur le secteur Le Bosset, et modification associée du zonage réglementaire sur ce même secteur.

Cette modification est expliquée en pages 2 à 4 du compte-rendu de la réunion de concertation sur site du 27/07/2017 entre commune de Val d'Isère, DDT et RTM.

Elle apparaît en pages 77 et 78 de la « Note de Présentation détaillée » (feuillet 2) et sur le plan de zonage n°5 des « Documents graphiques » (feuillet 3).

L'évolution du zonage entre 2013 et 2018 est aussi présentée ci-dessous :



Légende :

Périmètre réglementé du PPR de Val d'Isère

Axe d'écoulement principal

Zonage réglementaire PPR revisé 2018

Zones non constructibles en raison d'un aléa fort ou d'un aléa moyen sur terrain non bâti

Zones de risque fort ou induit, dans lesquelles le bâti est limité à l'existant

Zones de risque moyen, constructibles avec mise en oeuvre de prescriptions

Zones de risque faible, constructibles avec mise en oeuvre de prescriptions

Zones non soumises aux phénomènes naturels de référence

Plan n°5

Echelle 1:2000

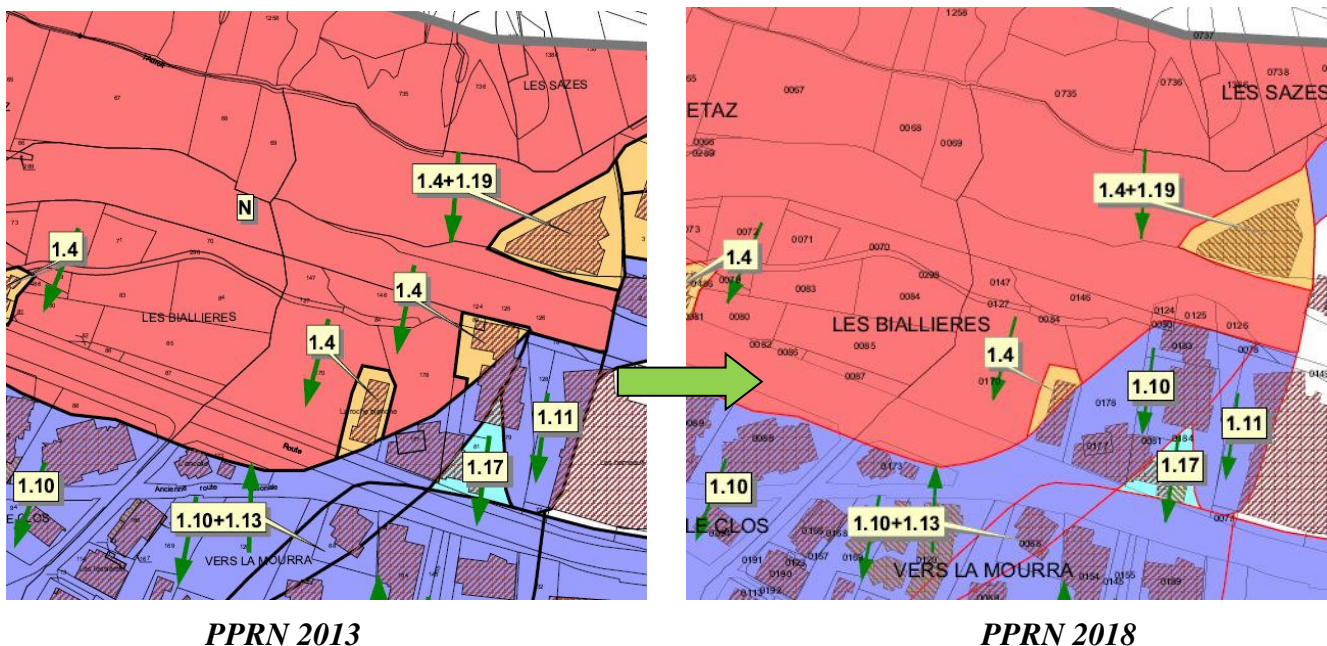


2) Modification à la marge de la limite rive gauche de l'aléa avalanche sur le secteur Les Biallières / Roche Blanche (couloir de la Gde Gorge), et modification associée du zonage réglementaire sur ce même secteur

Cette modification est expliquée en pages 4 à 6 du compte-rendu de la réunion de concertation sur site du 27/07/2017 entre commune de Val d'Isère, DDT et RTM.

Elle apparaît en pages 55 et 56 de la « Note de Présentation détaillée » (feuillet 2) et sur le plan de zonage n°7 des « Documents graphiques » (feuillet 3).

L'évolution du zonage entre 2013 et 2018 est aussi présentée ci-dessous :



3) Modification des aléas avalanche et chutes de blocs sur le secteur L'Adroit, suite à la réalisation de deux merlons pare-blocs en 2017, et modification associée du zonage réglementaire sur ce même secteur

Cette modification est expliquée en pages 9 à 11 du compte-rendu de la réunion de concertation sur site du 27/07/2017 entre commune de Val d'Isère, DDT et RTM.

Elle apparaît en pages 52- 53 et 89-90 de la « Note de Présentation détaillée » (feuillet 2) et sur le plan de zonage n°8 des « Documents graphiques » (feuillet 3).

L'évolution du zonage entre 2013 et 2018 est aussi présentée ci-dessous :

5) Mise à jour des événements marquants dans les fiches de présentation des aléas, notamment ceux ultérieurs à 2013 (avalanches essentiellement)

Quelques compléments et ajouts dans l'historique des événements marquants ont été faits en pages 20, 32, 36, 44, 48 et 54 de la « Note de Présentation détaillée » (feuillet 2) ; sans que cela n'induisse une extension des limites d'aléas affichées en 2013.

B) Points généraux concernant les plans de zonage réglementaires

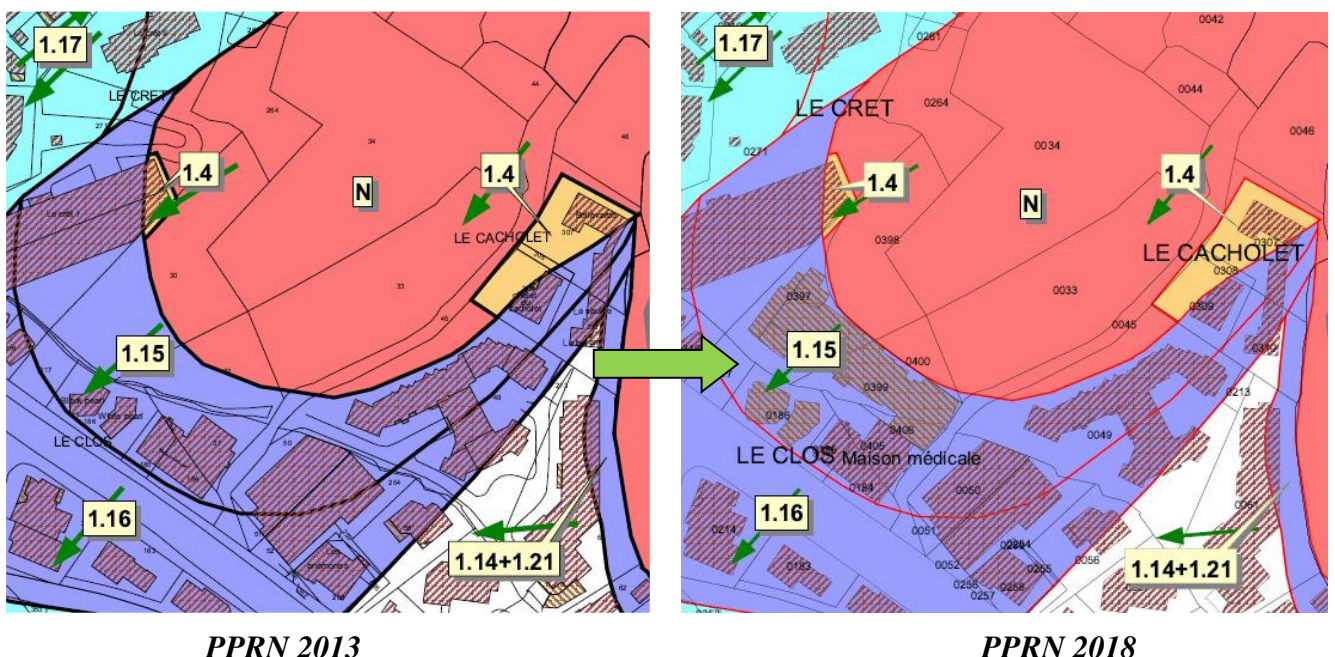
1) Mise à jour du cadastre et de la couche « bâti » sur les plans de zonage du PPRN

Cette révision a été l'occasion de remplacer le fond cadastral du PPRN de 2013 par un plan cadastral plus récent, levé par le cabinet Géode et transmis par la commune au RTM73. Ce plan a permis notamment de mettre à jour la couche « bâti » du PPRN. Toutefois, des emprises complémentaires pour les bâtiments les plus récents (2015-2017) ont été digitalisées à partir de l'ortho-photo IGN de 2016, de plans de géomètres et de relevés de terrain.

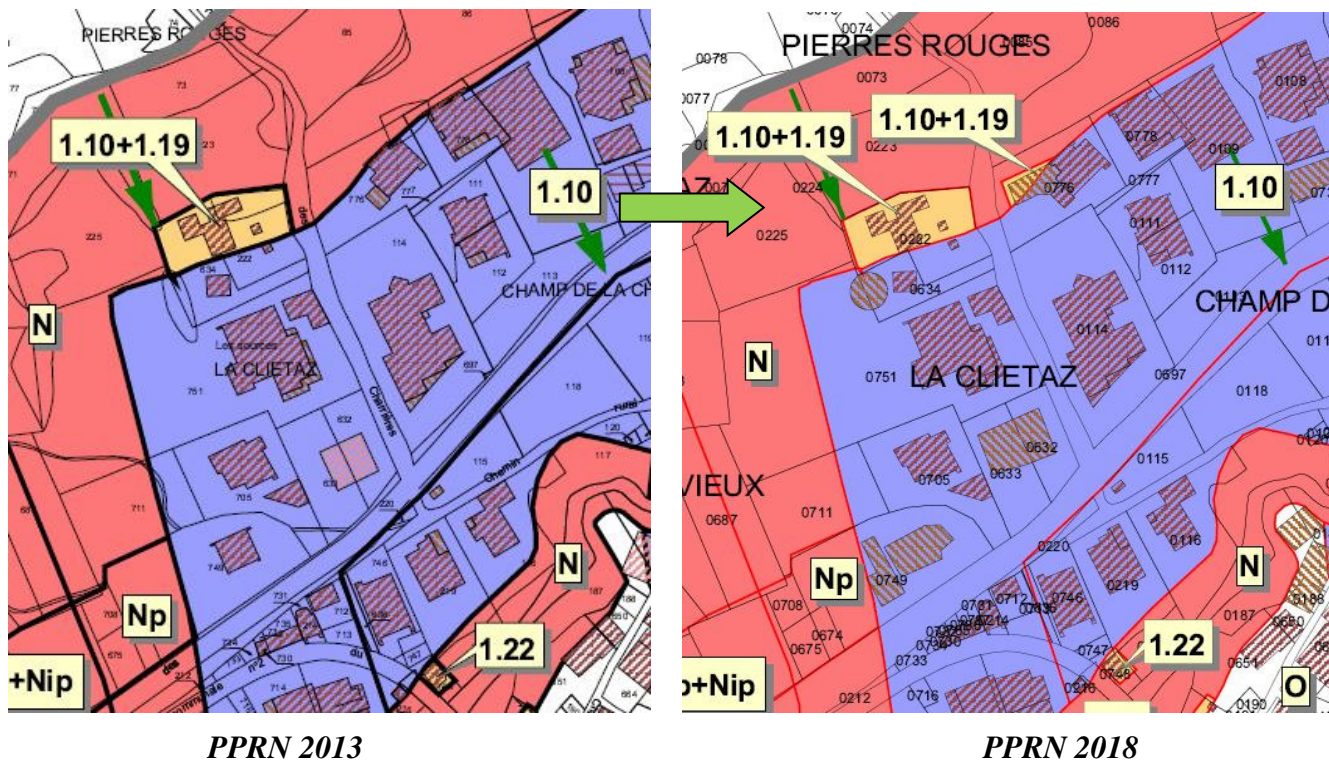
2) Vérification, suite à cette mise à jour, qu'aucun bâtiment existant ne figure en zone rouge, réservée aux terrains non bâtis

Un examen minutieux des plans zonage réglementaire du PPR a permis de vérifier qu'aucun bâtiment ne figurait ou ne mordait sur une zone rouge (situation inadaptée pour toute demande de permis ultérieure). Cette vérification a conduit à deux modifications du zonage :

Déplacement de la limite de zone N de quelques mètres vers l'amont sur le secteur du Clos, pour sortir totalement le bâtiment « le Tremplin » de cette zone, au profit de la zone bleue 1.15. La limite inférieure de la zone N avait été retracée entre le PPRN de 2006 et celui de 2013, sans connaissance de l'emplacement du bâtiment déjà planifié sur la base du PPRN de 2006. Il s'agit donc d'une rectification d'erreur matérielle, convenue entre la mairie et les services de l'Etat, qui ne remet pas en cause l'appréciation de l'aléa sur le secteur (le déplacement de la limite de quelques mètres restant dans la marge d'incertitude du seuil des 30 kPa). Voir plan de zonage n°4 des « Documents graphiques » (feuillet 3). L'évolution du zonage entre 2013 et 2018 est aussi présentée ci-dessous :



Ajout d'une zone orange (zone de risque fort où le bâti est limité à l'existant) sur l'extension non cadastrée du chalet « Orso » au Fornet (parcelle 776). Le permis pour cette extension a été obtenu sur la base du PPRN de 2006 mais un nouveau diagnostic en 2013 a conduit à une aggravation de l'aléa sur cette zone (dans l'axe d'un débordement préférentiel des blocs par-dessus un point de faiblesse du merlon du Fornet). Voir plan de zonage n°9 des « Documents graphiques » (feuille 3). L'évolution du zonage entre 2013 et 2018 est aussi présentée ci-dessous :



3) Ajout d'un texte explicatif sur la légitimité pour l'Etat de regrouper, au sein d'une même zone inconstructible, des terrains non urbanisés exposés à des aléas moyens et forts :

Insertion en page 3 des « Documents graphiques » (feuille 3) du texte suivant :

« Le Tribunal Administratif de Grenoble, dans son jugement annulant la révision n°1 du PPRN de 2013, a retenu l'erreur de droit tenant à l'obligation faite à l'auteur du PPRN de distinguer dans le zonage réglementaire différentes zones en fonction de la nature et de l'intensité de l'aléa (considérant n°14 du jugement).

La décision du Conseil d'État du 6 avril 2016 (n°386000 et 386001) relative au PPRI du Gardon d'Alès censure ce raisonnement et considère que « Il résulte des articles L.562-1 et R. 562-3 du code de l'environnement que les plans de prévention des risques naturels prévisibles ont pour objet de définir des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent les interdictions, prescriptions et mesures de prévention, protection et sauvegarde qu'ils définissent. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une même zone regroupe l'ensemble des secteurs soumis aux mêmes interdictions, prescriptions et mesures, sans qu'il soit nécessaire que les motifs différents qui ont pu conduire à les soumettre à des règles identiques soient identifiables par un zonage différencié ».

Ainsi, le Préfet dispose de la faculté de rassembler dans une même zone des secteurs soumis aux mêmes règles mais pour des motifs différents (en l'occurrence différents niveaux d'aléas).

Il n'y a pas d'obstacle de principe à ce qu'un secteur exposé à un aléa moyen soit classé au sein de la

même zone qu'un secteur plus fortement exposé dès lors que les prescriptions applicables à cette zone sont proportionnées et en rapport direct avec le motif qui a justifié le classement retenu.

Les principes du zonage réglementaire retenus dans ce PPRN (voir page 2 du feuillet 3 « Documents graphiques ») reprennent l'instruction du Gouvernement du 28 septembre 2015 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels (PPRN) Avalanches (p.76 du guide) et sont donc confirmés par le Conseil d'État.

Dans ce cadre, la dimension préventive des PPRN et l'objectif de non aggravation du risque rappelé expressément par les dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement constituent les motifs justifiant que puissent être rendus inconstructibles des secteurs non urbanisés alors même qu'ils ne sont soumis qu'à un aléa moyen. En effet, le risque étant défini, au sens de la législation PPRN, par le croisement d'un aléa et d'un enjeu, le fait d'autoriser l'urbanisation dans un secteur quand bien même celui-ci ne serait exposé qu'à un aléa moyen a nécessairement pour effet d'aggraver le risque, c'est-à-dire la vulnérabilité des personnes et des biens.

Le Conseil d'État a rappelé en ce sens que « l'article L. 561-2 du code a pour objet de déterminer, en fonction de la nature et de l'intensité du risque auquel ces terrains sont exposés, les interdictions et prescriptions nécessaires à titre préventif, notamment pour ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ». Ce raisonnement, qui est celui des guides PPRN, est retenu de façon ferme par les juges du fond. »

4) Ajout d'un texte explicatif sur l'origine du passage direct de zone rouge à zone blanche sur certains secteurs du PPRN de Val d'Isère :

Insertion en page 3 des « Documents graphiques » (feuillet 3) du texte suivant :

« Sur les plans de zonage réglementaires, quelques secteurs font l'objet d'un passage direct de zone rouge (inconstructible) à zone blanche (librement constructible vis-à-vis des risques naturels du présent PPRN), sans aménagement d'une zone « tampon » bleue (constructible avec prescriptions) qui pourrait traduire la marge d'incertitude autour du zonage des risques.

Ce cas de figure s'explique par l'une ou l'autre des raisons suivantes :

1) L'intensité prévisible du phénomène est forte jusqu'en limite d'aléa prévisible (cas des chutes de gros blocs > 1 m³ par exemple, cas des érosions régressives de berges lors de crues torrentielles...). Même si la marge d'incertitude sur l'extension du phénomène pourrait effectivement se traduire par une zone bleue, le parti pris de la Préfecture de Savoie a été de privilégier le niveau d'intensité prévisible (fort) pour déterminer la faisabilité des projets nouveaux : impossibilité de protéger le bâti futur par renforcement de sa structure à un coût économiquement acceptable.

2) Une zone intermédiaire d'intensité moyenne existe (cas notamment des avalanches poudreuses où les pressions baissent graduellement vers l'aval) mais cette zone d'aléa moyen n'est pas considérée comme déjà urbanisée. En application de la doctrine de l'Etat (voir 3 ci-avant), cette zone d'aléa moyen se traduit par une zone rouge inconstructible, jusqu'à l'aléa négligeable (zone blanche) lorsqu'un aléa faible n'est pas envisagé. »

5) Ajout d'un texte explicatif sur le positionnement de l'Etat concernant la non prise en compte des bâtiments pour réduire l'aléa et le risque à l'aval :

Insertion en page 3 des « Documents graphiques » (feuillet 3) du texte suivant :

« Un bâtiment peut faire obstacle à un écoulement gravitaire (avalanche coulante, crue torrentielle, coulée boueuse) ou à une chute de blocs. Suivant son mode constructif, sa taille et son orientation, il peut dévier ou arrêter tout ou partie du phénomène. Toutefois, sauf cas explicitement prévu dans un document juridique, le maître d'ouvrage du bâtiment n'est pas tenu, au titre de la sécurité publique, de maintenir la capacité fonctionnelle et structurelle de son bien sur une durée compatible avec la période de retour du phénomène de référence (au moins le siècle). Cette forte incertitude sur la pérennité des bâtiments conduit l'Etat, par principe de précaution, à ne pas les prendre en compte comme élément protecteur pour réduire l'aléa de référence centennal ou exceptionnel à l'aval, contrairement à certains ouvrages de protection clairement identifiés comme tel (merlon, tourne...). (Position confirmée par la DGPR du MTES).

En revanche, si un bâtiment, par sa capacité évidente à dévier/canaliser l'écoulement, est de nature à aggraver localement l'aléa, ce sur-aléa et l'aggravation résultante du risque peuvent être pris en compte dans le tracé des cartes du PPRN. »

Insertion en annexe du présent document d'une note justificative du zonage PPR au droit de l'immeuble « Les Anémones » (RTM-DDT, 6 février 2018), qui s'appuie sur ce positionnement national.

6) Légende des plans de zonage réglementaire plus explicite pour la zone rouge inconstructible :

La légende des plans de zonage du PPRN approuvé en 2013 n'était pas assez explicite pour la zone rouge : « zone non bâtie et non constructible », ce qui pouvait laisser croire que la zone avait été classée inconstructible pour la seule raison de son caractère non bâti, sans référence au niveau d'aléa.

Il a donc été convenu, lors des réunions de concertation, de définir la zone rouge comme « zone non constructible en raison d'un aléa fort ou d'un aléa moyen sur terrain non bâti ».

Voir légende des plans de zonage des « Documents graphiques » (feuillet 3) et cartouche en page 3 ci-avant.

Points généraux concernant le règlement

Les modifications textuelles figurent en rouge dans le feuillet 4 du présent PPRN.

1) Ajout d'une autorisation supplémentaire en zone de maintien du bâti à l'existant (zones orange)

Le service urbanisme de la mairie de Val d'Isère a rencontré plusieurs cas ces dernières années de projets de rénovation de bâtiments existants, où les renforcements exigés par le règlement du PPRN n'étaient pas compatibles avec la structure porteuse du bien. Pour mettre le bâtiment aux normes selon des prescriptions du PPRN, et ainsi améliorer la sécurité des occupants, la seule solution s'est avérée être la « démolition – reconstruction ». Cette possibilité n'étant pas autorisée en zone de risque fort du PPRN, il a été convenu conjointement par les services de l'Etat et la mairie de Val d'Isère d'ajouter l'autorisation suivante dans les zones de maintien du bâti à l'existant (zones orange) :

c) la « démolition – reconstruction » de bâtiments dont le renforcement selon les prescriptions énoncées pour la zone ne permet pas de conserver la structure d'origine. La reconstruction, qui peut inclure une extension limitée selon les modalités du b) ci-avant, ne doit pas conduire à une augmentation de la population exposée.

Voir page 5 du règlement (feuillet 4)

2) Suppression temporaire des mesures sur les biens et activités existants :

Dans le cadre de la procédure d'opposabilité anticipée, les mesures sur les biens et activités existants du règlement du PPRN ont été supprimées temporairement, avant d'être réintégrées dans le dossier qui sera mis à l'enquête publique. L'article R. 562-6 du code de l'environnement précise en effet que le champ d'application de cette procédure est strictement limité aux dispositions d'un projet de P.P.R. relatives aux constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations nouveaux. Les dispositions dont l'application anticipée est envisagée ne peuvent donc pas porter sur des biens existants (C.E., 24 juill. 2006, Cne d'Andresy-en-Yvelines et autres, n° 283297).

Voir pages 5 et 6 du règlement (feuillet 4)