

## **Avis du Conseil Municipal sur le projet de Plan de Prévention des Risques d'Inondation soumis à l'enquête publique du 13 novembre 2006 au 12 janvier 2007**

*M. l'Adjoint ALAUZET, Rapporteur :*

### **I - Le contexte bisontin d'élaboration du PPRI**

Le Plan de Prévention des Risques d'inondation (PPRI) du Doubs Central a été prescrit le 8 juin 2001.

Un long travail d'élaboration a été conduit par les services de l'Etat relayé par le Syndicat Mixte d'Étude Saône Doubs (SMESD) sous la maîtrise d'ouvrage duquel ont été réalisées les cartes d'aléa en crue centennale ainsi que la définition des systèmes de protection des lieux habités.

A la demande et à la charge de la Ville de Besançon, ce travail a été complété par une tierce expertise puis par des compléments d'étude visant à préciser la modélisation de la crue au centre-ville de Besançon réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du SMESD. Une étude spécifique a également été menée dans le secteur des Prés de Vaux avec assistance à maîtrise d'ouvrage du SMESD. Ce travail a permis de faire évoluer la portée des cartes d'aléa.

Le projet de PPRI sera soumis à enquête publique du 13 novembre 2006 au 12 janvier 2007. Le dossier est préalablement proposé aux Conseils Municipaux des communes concernées afin qu'ils émettent un avis sur ce qui sera consigné ou annexé au registre d'enquête publique.

Pour mémoire, l'élaboration du projet de PPRI a comporté plusieurs étapes :

La première a consisté à établir les cartes d'aléa qui représentent l'intensité des phénomènes de crue, par la modélisation de la crue centennale. Cette crue de référence est celle qui a statistiquement une chance sur cent de se produire chaque année.

La deuxième a visé l'établissement de la carte des enjeux en caractérisant le niveau d'urbanisation existant ainsi que les projets majeurs d'aménagement en cours d'élaboration.

La troisième étape réside dans le croisement des deux cartes précédentes. Elle aboutit, par l'application systématique d'une grille de lecture, à la production de la carte réglementaire et s'accompagne de la rédaction d'un règlement propre à chacune des trois zones édictées par le document graphique réglementaire.

Le dossier du projet de PPRI finalisé soumis à l'enquête publique comporte ainsi :

- \* une note de présentation,
- \* un projet de règlement,
- \* un atlas des cartes d'aléa,
- \* un atlas des cartes des enjeux,
- \* un atlas des cartes réglementaires.

A l'issue de l'enquête publique, le projet de PPRI pourra être éventuellement modifié, notamment en fonction de la teneur de l'avis de Commission d'enquête. Il sera ensuite approuvé par arrêté préfectoral. Il constituera dès lors une servitude d'utilité publique et deviendra opposable aux tiers.

### ***Avis général sur le projet de PPRI Doubs Central***

La politique de prise en compte des risques naturels et de protection des personnes et des biens est une démarche d'intérêt général largement partagée par la Ville de Besançon dont la vallée du Doubs façonne le territoire et lui confère un caractère si particulier.

L'histoire de la relation entre la ville et la rivière est ancienne, l'homme a appris à valoriser cet atout naturel et à composer avec ses excès. Au fil du temps, le centre ancien de Besançon s'est développé dans la boucle du Doubs et sur les pentes de Battant, pour constituer le coeur historique chargé du patrimoine que l'on connaît. Activités et habitat se sont également établis et renforcés progressivement le long des rives.

Aujourd'hui, le coeur urbain est le centre névralgique d'une ville et d'une agglomération qui se développent ; il fait l'objet d'enjeux et de projets fédérateurs qui rayonnent bien au-delà du cadre régional.

Aussi, puisqu'elle est consultée pour avis sur le projet de PPRI du Doubs Central, la Ville de Besançon souhaite insister sur la nécessité impérieuse de cerner précisément les caractéristiques des territoires concernés par l'inondation et de bien évaluer les enjeux urbains à court, moyen et long terme.

Elle rappelle fermement qu'il est nécessaire que le PPRI intègre le contexte des projets de développement territoriaux indispensables et déjà engagés dans lesquels il permettra la prise en compte du risque et sa prévention.

## **II - Observations**

**Dans cette logique et de façon générale**, la Ville de Besançon est amenée à exprimer sur le projet de PPRI un certain nombre d'observations qui s'appuient sur une analyse technique des documents du dossier soumis à l'enquête annexée à la présente délibération ; **elle formule les remarques suivantes :**

### ***1. Prendre en compte les enjeux des documents cadre d'aménagement du territoire et d'urbanisme***

En toute cohérence, au regard des enjeux de développement de la ville centre et de son agglomération, notamment de la dynamisation de son centre urbain, le PPRI ne peut ignorer la mise en oeuvre, dans toutes leurs composantes, des documents cadre qui régissent le développement du territoire bisontin. Il s'agit notamment du Schéma Directeur de l'Agglomération Bisontine, approuvé en mars 2002, du projet de Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Bisontine, du POS secteur Centre approuvé 1982, du projet de PLU arrêté le 6 juillet 2006 et notamment son PADD, du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur Battant-Quai Vauban approuvé en 1994 et du Secteur Sauvegardé Centre Ancien prescrit en 1992, du Programme Local de l'Habitat du Grand Besançon, du Plan de Déplacements Urbains de Besançon approuvé en 2000.

Ses prescriptions devront également tenir compte des politiques de valorisation de la vallée du Doubs contractualisées à travers le programme ATSR.

### ***2. Prendre en compte les spécificités du centre ancien***

A la lecture des documents réglementaires proposés, les prescriptions fortes du projet de PPRI laisse penser que la notion d'enjeu n'est pas suffisamment prise en compte, qu'il s'agisse de projets d'aménagements en cours de réalisation ou planifiés ou qu'il s'agisse des évolutions quotidiennes de la vie d'un centre urbain.

L'uniformisation de la réglementation du PPRI gomme toutes les spécificités du centre ancien dont le caractère particulier n'apparaît que dans la production des cartes dites d'enjeu sans être différencié des

centres villageois anciens ni même hiérarchisé. Malgré l'identification en zone urbanisée dense ancienne, il apparaît que les prescriptions proposées pénalisent fortement la redynamisation du centre-ville, engagée dans les années 90, notamment dans sa composante économique, d'animation urbaine par le commerce et son rapport direct à l'espace public ou de confortement du logement. Le traitement des lacunes ou des dents creuses, le curetage, la reconstruction de bâtiments existants sont rendus difficiles voire impossibles.

Il semble qu'il y ait là une réelle contradiction avec les objectifs de densification urbaine et de régénération de la ville sur elle-même prônés par la loi SRU et adoptés par le projet de PLU. Cette contradiction est plus flagrante encore avec la démarche de valorisation patrimoniale, de confortement et de dynamisation des fonctions multiples associées au centre-ville affirmée par le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur Battant - Quai Vauban comme par le Secteur Sauvegardé Centre Ancien.

Ces difficultés importantes pourraient être réduites par l'application des mesures de prévention souhaitées par la Ville de Besançon et décrites plus bas. Elles demeureront toutefois aussi vives pour des projets de restructuration urbaine stratégiques tels que la reconversion du site de l'Hôpital Saint-Jacques.

Dans tous les cas, le centre ancien mérite une approche spécifique dans laquelle l'obligation de respecter la cote de la crue pourrait être modulée par destination et renvoyée à des prescriptions de conception, de mise en oeuvre et de gestion adaptés des constructions.

### **3. Prendre en compte les mesures de prévention de la crue**

Les études hydrauliques complémentaires à l'élaboration des cartes d'aléa sur la Ville de Besançon ont identifié des aménagements permettant de limiter très sensiblement le risque d'inondation au centre ville. L'intérêt de réaliser un mur de protection au droit du Port Fluvial et d'installer des batardeaux sur les passages qui permettent l'accès au bas du quai Vauban depuis la place de la Révolution et la rue Claude Pouillet a été confirmé. La simulation hydraulique de leur impact sur la crue centennale induit une réduction très importante des aléas.

La Ville de Besançon et la CAGB se sont dès lors engagées dans la réalisation de ces ouvrages. Une délibération du Conseil Municipal du 14 septembre 2006 acte l'intention de la ville de saisir le Préfet dans les meilleurs délais en vue de la réalisation de l'enquête publique au titre de la loi sur l'eau afférente à la réalisation de ces ouvrages.

C'est pourquoi la Ville de Besançon souhaite à présent légitimement que l'Etat prenne en compte les aménagements projetés en :

- Validant la carte d'aléa réalisée en tenant compte des ouvrages de protection et en établissant la carte réglementaire qui en découle ;
- S'engageant en conséquence dans son rapport de présentation à faire évoluer les prescriptions du PPRI dès que les aménagements de protection auront été physiquement installés.

### **4. Intégrer la souplesse opérationnelle dans la restructuration de la friche industrielle des Prés de Vaux**

La zone jaune proposée sur le secteur des Prés-de-Vaux va dans le sens de la restructuration souhaitée par la Ville de Besançon dans la diversité des destinations envisageables et dans le phasage des opérations. La réalisation préalable de la voirie hors d'eau en crue centennale sur la voie de desserte existante proposée par le projet de PPRI ne semble toutefois pas tenir suffisamment compte de la réalité opérationnelle. Une réalisation dans le cadre de la mise en oeuvre des opérations d'aménagements, concomitante aux programmes de construction, avec conception et intégration au programme des équipements publics serait sans doute plus opportune.

### **5. Permettre les opérations de revitalisation ponctuelles et les activités économiques**

La mise en oeuvre d'opérations d'aménagement ponctuelles nécessaires à la dynamisation des quartiers, la pérennité des entreprises, la réalisation d'équipements d'infrastructures et superstructures ou bénéficiant à la valorisation de la vallée du Doubs par le tourisme et les activités sportives et de loisirs devront être rendues possibles moyennant des dispositions adaptées.

### **6. Préciser les moyens de mise en oeuvre**

Le PPRI comporte un certain nombre de prescriptions dont les modalités de mise en oeuvre et de contrôle méritent d'être précisées.

### **7. Définir des mesures de protection et de sauvegarde à la charge des communes et des gestionnaires d'établissements et équipements publics et privés**

En conformité avec la législation et la réglementation en vigueur, ces mesures devront être précisées ou négociées dans leur articulation avec l'Etat. Le Conseil Municipal constate que si l'évaluation des effets de la crue et les prescriptions du PPRI ont fait l'objet d'études et de concertation avec les services de l'Etat, les mesures de protection et de sauvegarde qui incombent à la collectivité avec ses moyens n'ont pas été abordées.

Dans ce cadre, le Conseil Municipal est donc invité :

- à se prononcer sur ces observations jointes en annexe,
- à émettre un avis réservé sur chacun des points soulevés, ce, en l'absence de garanties suffisantes pour le territoire bisontin pour réaliser ces projets, ces observations reflétant un sentiment général d'inquiétude,
- à demander à l'Etat d'apporter les éléments de réponse à ces diverses questions,
- et conformément aux dispositions du code de l'environnement rappelées à l'article 4 de l'arrêté préfectoral n° 5965 du 29 septembre 2006 prescrivant l'enquête publique relative au projet de PPRI du Doubs Central, à solliciter l'audition par la Commission d'Enquête d'une délégation conduite par le Maire.

## **ANNEXE**

### **Observations et remarques techniques sur le dossier de PPRI Doubs Central annexées à la délibération du Conseil Municipal du 26 octobre 2006 relative à son avis sur le projet de PPRI du Doubs Central**

#### **I - La cartographie des enjeux :**

Même si le dossier du projet de PPRI précise que la cartographie des enjeux ne figure pas dans la composition strictement réglementaire du dossier mis à l'enquête, elle permet effectivement de comprendre la procédure et le mécanisme de croisement des enjeux et des aléas.

De façon générale, il est à déplorer que la spécificité du centre ancien de Besançon n'apparaisse que dans la caractérisation de l'espace par la carte des enjeux. Il est encore plus regrettable que celle-ci n'introduise pas de différenciation ou de hiérarchisation entre un centre urbain dense historique de près de 15 000 habitants, avec tout ce que cela comporte de spécificités, de densité, de mixité des fonctions, de dynamisation économique, d'animation commerciale, de gabarit des constructions ou encore de valeur patrimoniale et un coeur villageois de quelques habitants.

Ceci explique l'incompatibilité des mesures proposées par le projet de PPRI avec la vie urbaine du centre ancien.

Des réserves concernant le classement de deux sites bisontins dans la carte des enjeux demeurent :

\* La situation des terrains situés à Velotte, entre chemin des Journaux et rue du docteur Colard, et le projet d'aménagement qui les intéresse ont été évoqués lors de la phase d'élaboration de la carte des enjeux. Cette dent creuse incluse dans un tissu urbanisé relève au niveau de la carte des enjeux du même classement en zone moyennement urbanisée que les terrains qui l'entourent.

L'application de la grille de lecture du croisement aléas/enjeux aurait dû amener à classer une frange de cet espace en zone bleu clair et à concevoir un projet d'aménagement cohérent dans sa géométrie tout en respectant la cote de la crue de référence pour la distribution des planchers utilisables.

\* Le site du SNB, Avenue de Chardonnet, est un site construit, comportant des équipements sportifs et de loisirs de superstructure ainsi que des bâtiments. Il paraît relever davantage d'un classement en zone moyennement urbanisée, dans le prolongement de la frange urbaine qui borde l'avenue de Chardonnet, que d'un classement en zone peu urbanisée comparable à celle du parc Micaud. C'est de plus un site où l'enjeu urbain de recomposition est important, en front de rivière, en façade de l'opération de la Mouillère et en entrée de la zone de restructuration urbaine des Prés de Vaux en rive droite et en vis-à-vis du Port Fluvial et du Fond Régional d'Art Contemporain en rive gauche.

## II - La cartographie réglementaire

Les études d'aléa réalisées ont démontré tout l'intérêt des ouvrages de protection sur le centre ancien de Besançon. Par leur mise en oeuvre, la Ville et l'Etat se trouvent en capacité de prévenir efficacement les risques et de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. Ces mesures techniques sont préférables à des prescriptions drastiques d'occupation et d'utilisation du sol, et au coût social et économique qui en découle.

La réalisation dans les meilleurs délais des aménagements de protection est un impératif que se fixe la Ville de Besançon. La présentation par le PPRI de la réduction de l'aléa et des adaptations réglementaires qui en résultent permettrait de justifier d'une démarche partagée.

La pertinence des aménagements devrait également emporter, dès leur réalisation, la révision des dispositions réglementaires du PPRI.

La mention de cette démarche dans le dossier PPRI pourrait, par ailleurs, apaiser les inquiétudes que la simulation de la crue centennale et les mesures réglementaires proposées ne manqueront pas de susciter chez quiconque réside ou travaille au centre-ville.

## III- Le règlement

### ***Titre 1 : Dispositions générales***

**Art. 1.1** - Un sous-secteur, les Prés de Vaux, fait l'objet d'un règlement spécifique (zone jaune dans la cartographie réglementaire). Au vu des difficultés rencontrées sur le centre ancien, celui-ci pourrait également faire l'objet de mesures spécifiques et d'une zone « *déterminée pour un seul cas particulier, traité et réglementé de manière spécifique* » conformément à la définition de la zone jaune donnée au 4.3 de la note de présentation.

**Art. 1.2** - La détermination du zonage réglementaire applicable lorsque la parcelle est concernée par plusieurs zones est difficile à appliquer. Tout d'abord, si le titre vise la parcelle concernée par plusieurs zones, ce qui paraît inadapté, les modalités d'application visent elles plus logiquement le bâtiment. Cette disposition

ne pose a priori pas de problème d'interprétation en milieu urbain peu dense. L'interprétation peut être en revanche totalement inadaptée dans un tissu urbain continu tel qu'un centre-ville ou ses faubourgs, ancien ou non, où le bâtiment occupe toute la parcelle dans un îlot totalement construit et où les zones réglementaires ne sont figurées que dans les cours et les rues.

**Art. 1.5** - La mention qui stipule qu'un PPRI peut être révisé ultérieurement sur la base d'une évolution de la connaissance et du contexte est un élément concordant pour permettre au PPRI d'exposer les éléments d'étude justifiant de la réduction très sensible de l'aléa au centre-ville par la mise en oeuvre des ouvrages d'aménagement projetés par la Ville de Besançon et la CAGB.

**Art. 1.8** - Glossaire

- Le PPRI a pour effet de prescrire des mesures qui limitent le droit des sols. Par soucis de cohérence et de clarté, il serait utile qu'il soit conforme aux destinations génériques établies par le code de l'urbanisme.

- Cote de référence : la cote de la crue centennale correspond à Besançon à la manifestation d'une crue historiquement inconnue. Si on peut admettre le principe de la loi qui retient la centennale pour référence, l'application systématique d'un arrondi à la dizaine de centimètres supérieure est manifestement excessive. La modélisation de la crue centennale et le mode de calcul proposé en annexe de la notice de présentation produisent des résultats précis de la cote de la crue centennale qui se suffisent à eux-mêmes.

**Titre 2 – Dispositions particulières applicables aux zones rouges**

**Art. 2-1** - Interdictions

L'interdiction de créer ou d'aménager des sous-sols est incompatible avec les tissus urbains denses où les stationnements en ouvrages figurent parmi les règles constructives. Elle est en contradiction avec les dispositions du document d'urbanisme mais interdit également la création de nouveaux parcs de stationnement public, étanches et gérés, constituant une alternative au stationnement des résidents.

La condition de prise en charge des digues et ouvrages assimilés liés à la protection de lieux déjà fortement urbanisés par une structure de gestion dotée d'un budget nécessaire à la réalisation d'un plan de gestion et d'entretien pluriannuel des ouvrages mérite d'être précisée.

**Art. 2-2** - Projets de construction créant de l'emprise au sol admis sous réserve que les planchers créés soient situés au-dessus de la cote de la crue de référence.

L'impératif de respect de la cote de la crue de référence, quelles que soient les caractéristiques du territoire concerné et quelle que soit la destination de la construction ou de la partie de la construction concernée emporte une incompatibilité très forte avec le centre urbain dense. Il peut générer des problèmes relativement insolubles d'accessibilité en milieu urbain dense (quid des ERP ?).

La reconstruction à l'identique de la plupart des bâtiments concernés par la crue en centre ancien est en outre impossible.

**2-2-3.** Cet article révèle une contradiction avec l'intitulé de l'article 2-2 dont il est une déclinaison puisqu'il ne permet pas de création d'emprise mais juste au plus une restitution d'emprise existante.

La notion de reconstruction après sinistre n'est pas précisée, elle peut induire une interprétation très large.

Le croisement des conditions édictées pour la démolition-reconstruction ou la reconstruction après sinistre autre que l'inondation est incompatible avec la vie normale d'un territoire urbain dense, et notamment du centre-ville de Besançon. Il conduit à empêcher :

- la réalisation de tout programme immobilier sur les dents creuses existantes,
- la reconstruction, quel que soit le sinistre en cause, des programmes qui comportent des rez-de-chaussée à niveau ou des installations en sous-sol (Musée et complexe Marché Beaux-Arts),
- la réalisation ou la restitution de locaux commerciaux à niveau et en lien avec la rue, c'est-à-dire l'essence même de la vie et de l'animation urbaine. Une compatibilité dans leur conception et leur gestion avec la crue serait plus opportune.

L'application de ces dispositions semble difficilement compatible avec la législation concernant les Monuments Historiques et les Secteurs Sauvegardés.

L'interdiction d'augmenter la SHON en cas de reconstruction interpelle dans un contexte urbain constitué de collectifs dont seul le rez-de-chaussée peut être concerné par l'inondation. Elle est en contradiction avec les dispositions de curetage et de respect d'épannelage des secteurs sauvegardés, tout comme l'interdiction de construire dans les dents creuses.

La clause qui stipule que la reconstruction des bâtiments susceptibles d'accueillir notamment des logements et activités économiques ne devra pas conduire à augmenter la valeur des biens mobiliers et immobiliers exposés au risque est également en contradiction avec le principe fondamental de valorisation immobilière du secteur sauvegardé.

Les modalités d'évaluation de la valeur mobilière et immobilière avant et après reconstruction mériteront d'être explicitement décrites ; il conviendra de plus de préciser à la charge de qui l'évaluation et son contrôle reviendront. Là encore, il serait bon de préciser si la notion d'exposition au risque vaut pour le bâtiment dans son intégralité ou juste pour le niveau concerné par la crue.

Il est à craindre que ce type de mesure pérennise des résidus de bâtiments sinistrés dans les territoires concernés.

**2-2-4.** Les dispositions relatives à la construction et à l'extension de locaux sanitaires et techniques indispensables aux activités de plein air font référence *«à des secteurs où les hauteurs d'eau pour la crue de référence sont inférieures à 1 mètre»* que le PPRI ne délimite pas. De quel moyen le pétitionnaire et le service instructeur pourront-ils disposer pour satisfaire à cette exigence ?

**Art. 2-3** - Projets de construction créant de l'emprise au sol sans obligation de respecter la cote de référence

**2-3-5.** Pour assurer la valorisation de la vallée et de ses berges, cet article qui concerne les constructions et équipements strictement liés à la navigation et à l'exploitation de la ressource en eau pourrait être élargi aux équipements publics, aux constructions en lien avec le tourisme et le loisir fluvial admettant la restauration à la condition que les planchers concernés soient situés au-dessus de la cote de référence.

**Art. 2-4** - Travaux admis sur et dans les bâtiments existants

**2-4-1.** L'aménagement dans le volume existant et la surélévation des constructions existantes à usage de logement sans création de nouveau logement conduira à interdire les travaux visant à rendre indépendante une partie du logement au bénéfice des enfants majeurs, personnes dépendantes... etc. L'aménagement simple est difficile à contrôler puisqu'il ne requiert pas d'autorisation d'urbanisme.

L'interdiction de créer des logements supplémentaires vaut-elle également pour les collectifs dans lesquels une surélévation ne suppose pas de risque direct pour le logement dès lors qu'il est situé au-delà du rez-de-chaussée ? Les observations formulées pour les dispositions de l'article 2-2-3 s'appliquent également ici.

**2-4-3.** L'articulation de cet article avec le 2-2 interpelle dans la mesure où il permet une surélévation des constructions à usage d'activité et/ou de service sans limitation de SHON hors changement de destination, ce qui est plus permissif que la démolition-reconstruction sans atteindre le but affiché du PPRI de respecter impérativement la cote de la crue de référence. Dans ce cas en effet, il faudra surélever les planchers existants sauf raison technique (les hauteurs par niveau de constructions sont généralement compris entre 2,75 et 3 mètres) ou surcoût financier par application d'un ratio de la valeur vénale du bien à la date d'approbation du PPRI dont il est nécessaire de préciser les modalités d'estimation. Cela questionne également sur les possibilités d'imposer des aménagements sur les parties de locaux qui ne font pas directement l'objet de travaux d'aménagement ou de surélévation.

#### **Art. 2-5 - Autres travaux admis**

**2-5-3.** Les aires de stationnement non souterraines sont admises à l'air libre ou au rez-de-chaussée des bâtiments à condition d'être entièrement ouvertes. Cette mesure suppose une ouverture au rez du bâtiment sur la rue ou l'espace public et n'est pas compatible avec le centre-ville, ni avec le secteur sauvegardé. Cette mesure ne risque-t-elle pas d'engendrer des problèmes de sécurité, notamment vis-à-vis du risque d'incendie ?

**2-5-4.** La règle de transparence des clôtures est tout à fait cohérente et devrait pouvoir être articulée avec celle des documents d'urbanisme pour que la clôture respecte la perméabilité à 80 %. Si les murs bahuts ne sont pas souhaitables, peut-être pourrait-on admettre un léger épaulement au niveau du sol pour marquer nettement la limite de l'espace public.

**2-5-6. et 2-5-7.** La création de bassins d'orage éventuellement enterrés destinés à améliorer le fonctionnement des réseaux d'assainissement est-elle admise par ces articles ? Par ailleurs, il ne semble pas y avoir d'incompatibilité majeure à réaliser des infrastructures publiques type réseaux de distribution d'eau, étanche et sous pression, d'eau usée ou d'eau pluviale (point de rejet en rivière) en zone inondable.

#### **Art. 2-6 - Prescriptions**

**2-6-1.** Les prescriptions visant la mise à la cote sur vide sanitaire inondable, aéré, vidangeable et non transformable ou sur pilotis est incompatible avec la nature du centre ancien et avec les orientations du secteur sauvegardé. Elles confirment l'impossibilité de créer du stationnement sous la cote et rendent inapplicables les documents d'urbanisme et le PDU.

### ***Titre 3 - Dispositions particulières applicables aux zones bleu foncé***

De façon générale, c'est le principe intangible de respect de la crue de référence, quelles que soient les caractéristiques du territoire concerné et quelle que soit la destination de la construction ou de la partie de la construction concernée qui pose problème au centre-ville.

L'essentiel des observations formulées pour les zones rouges valent également pour les zones bleu foncé. Seules les observations complémentaires seront donc exprimées ici.

**Art. 3-2 - Projets de construction créant de l'emprise au sol admis sous réserve que les planchers créés soient situés au-dessus de la cote de la crue de référence.**

**3-2-1.** Les extensions limitées des constructions à usage d'activité qui respectent la cote de la crue pourraient être majorées à 20 % de leur emprise au sol à la date du PPRI au lieu de 10 %. (Faut-il bien lire **la moins** contraignante des mesures entre 25 m<sup>2</sup> et l'application d'un pourcentage de l'emprise existante ?).

**Art. 3-3** - Projets de construction créant de l'emprise au sol sans obligation de respecter la cote de référence

Les extensions limitées des constructions à usage d'activité pourraient être autorisées sans respect de la cote de la crue lorsque des raisons techniques l'imposent, moyennant des dispositions de protections des matériels et matériaux sensibles.

**3-3-2.** Les garages pourraient être admis dans la catégorie des constructions non soumises au respect de la cote de la crue du fait de leur facilité de gestion par les particuliers eux-mêmes dans le cas d'habitat individuel ou d'un mode de gestion régulé tel que précisé à l'art.6-7.

#### ***Titre 4 – Dispositions particulières applicables aux zones bleu clair***

Dans les zones bleu clair, l'ensemble des observations formulées pour les zones rouges ou bleu foncé à propos de l'incompatibilité du principe du respect de la cote de la crue et de l'interdiction de réaliser des sous-sols en milieu urbain dense, et notamment au centre-ville de Besançon, restent de mise. Il en est de même pour les autres dispositions communes.

**Art. 4-3** - Projets de construction créant de l'emprise au sol sans obligation de respecter la cote de référence

**4-3-1.** Les conditions d'étanchéité de la structure comme des accès sont les raisons qui permettent d'autoriser le parking en ouvrage de Pasteur plus que son inscription dans un programme antérieur au PPRI. Ces conditions qui répondent à la crue centennale devraient raisonnablement pouvoir être étendues à d'autre potentialité de création de parcs de stationnement souterrain au centre-ville.

**4-3-3.** Du fait de leur facilité de gestion par leurs propriétaires, les garages devraient pouvoir être autorisés au centre-ville comme dans les autres secteurs urbains sans condition.

**4-3-4.** La notion de difficulté majeure de respect de la cote de la crue de référence permettant de réaliser des extensions contiguës de bâtiment d'activité devra être précisée. La notion de bâtiment d'activité elle-même est ambiguë dans le cas de bâtiment comprenant plusieurs destinations. Un bâtiment comportant un rez-de-chaussée d'activité touché par la crue surmonté d'un ou plusieurs niveaux de logements peut-il être concerné ?

**4-3-5.** Les garages évoqués au 4-3-3 pourraient être autorisés par cet article au même titre que les annexes liées à l'habitation dans les mêmes conditions, notamment ne pas y entreposer de biens sensibles à l'eau et se limiter au garage des véhicules automobiles.

#### ***Titre 5 - Dispositions particulières applicables à la zone jaune des Prés de Vaux***

**Art. 5-3-2.** Un schéma de desserte routière hors d'eau de toute la zone jaune devra être approuvé par la collectivité avant la réalisation de toute construction ou aménagement de bâtiment existant.

Cet article édicte en outre qu'aucune construction nouvelle ou aménagement de bâtiment existant ne sera admise sans création au préalable d'une desserte routière hors d'eau en crue centennale, modulable dans l'hypothèse de deux opérations d'ensemble.

Afin de se projeter dans la logique opérationnelle, la Ville de Besançon suggère que, après adoption d'un schéma global de desserte de la zone, la conception et la réalisation de la voie puissent être intégrées à la conception de l'opération et être versées au programme des équipements publics ou soumis à participation selon le régime de l'opération retenue. L'articulation entre la voie et l'opération serait ainsi optimisée. La création de la desserte routière ne serait pas préalable à la réalisation de l'opération mais concomitante et préalable à la réalisation de chaque construction dans le déroulement du programme de l'opération.

**5-3-5.** La clause prévoyant qu'un site de repli vers un lieu non inondable des stationnements devra être prévu interpelle. La zone spécifique des Prés de Vaux est destinée à la réalisation d'un programme mixte conséquent seul à même de reconquérir une friche industrielle de cette taille. Dans cette zone, le stationnement souterrain restera interdit et les besoins de stationnement riverains et visiteurs extérieurs seront satisfaits en partie en aérien. Prévoir et aménager un site de repli reviendrait à doubler la capacité allouée au stationnement et à surconsommer de l'espace. Ce moyen semble disproportionné face à la faible probabilité de la crue et à la mobilité des véhicules. Le respect des conditions de l'article 6-7 est suffisant.

**5-3-6.** L'obligation de connecter tout programme de logement, et finalement tout programme de construction, avec la route de desserte existante à la date de prescription du PPRI mise hors d'eau pour la crue centennale fige la situation a priori, sans ouvrir la possibilité d'étudier d'autres solutions qui s'avèreraient satisfaisantes.

***Titre 6 - Mesures de protection et de sauvegarde à la charge des communes et des gestionnaires d'établissements et équipements publics et privés***

**Art. 6-2.** Inventaire et protection des repères de crue

Le texte proposé pour cet article n'est pas conforme à l'article L 563-3 du code de l'environnement qui stipule que «le Maire procède avec l'assistance des services de l'État (et non avec les services de l'État) compétents, à l'inventaire des repères de crues existants sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent matérialise, entretient et protège ces repères».

L'emploi du présent et non du futur proposé par la rédaction de l'art. 6-2 définit les obligations à l'instant sans préjuger des évolutions législatives ou réglementaires.

La répartition des repères de crue n'est pas un réseau. Selon l'article 2 du décret n° 2005-233 du 14 mars 2005 pris en application de l'article L 563-3 du code de l'environnement, les repères de crues sont répartis sur l'ensemble du territoire de la commune exposé aux crues et sont visibles depuis la voie publique (et non de tous). Leur implantation s'effectue prioritairement dans les espaces publics et notamment aux principaux points d'accès des édifices publics fréquentés par la population.

La date effective de mise en place des repères n'est pas définie dans le décret précité. La date proposée par l'art. 6-2 semble arbitrairement calée en liaison avec la mise en place du Plan Communal de Sauvegarde dans un délai de 2 ans à compter de la date d'approbation du PPRI.

**Art. 6-3.** Plan Communal de Sauvegarde

La loi prévoit que le PCS doit être compatible avec le plan Orsec (art. 14 de la loi) mais n'en définit pas les modalités. Il serait préférable que l'art. 6-3 stipule que le PCS sera établi par les communes ou les collectivités locales compétentes en «concertation» et non en «liaison» avec le SDIS, les services compétents de l'État et les collectivités concernées.

**Art 6-4. Exploitants de réseaux**

Les délais d'un an impartis pour la réalisation de l'étude de vulnérabilité, de cinq ans pour les dispositions constructives et techniques appropriées et de deux ans pour se doter d'un plan d'urgence semblent arbitraires. Ils sont en harmonie par rapport à la loi sur la modernisation de la sécurité civile mais auraient mérité de faire l'objet d'une concertation avec la Ville de Besançon.

**Art 6-5. Alimentation en eau potable par temps de crue**

La rédaction de cet article implique la prise en compte par la collectivité de l'alimentation en eau potable pour l'ensemble des crues. Cette rédaction qui vise la réalisation de travaux ou la mise en place de dispositif permettant d'assurer l'alimentation en eau potable exclut le déclenchement du plan Orsec et fait peser sur la collectivité une obligation disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose ou qu'elle est susceptible de mobiliser.

En outre, aucun délai n'est spécifié.

**Titre 7 - Mesures de réduction et de limitation de la vulnérabilité dans les constructions**

**7-1-1.** L'établissement d'un diagnostic de vulnérabilité pour les immeubles existants à la date de publication du PPRI est obligatoire dès lors qu'ils sont situés en zone d'aléa fort et très fort avec une submersion supérieure à 1 mètre. Aucun document dans le dossier PPRI ne permet cependant d'identifier ces zones de profondeur de submersion.

L'identification du service instructeur qui vérifiera les points vulnérables et la nature des mesures appropriées devront également être précisées.

**7-1-2.** Il sera nécessaire de préciser comment et par qui sera estimée la valeur vénale d'un bien à la date d'approbation du PPRI pour des mesures nécessitant travaux. La révision du PPRI sera-t-elle assimilée à une nouvelle approbation ?

Les conditions de contrôle de ces mesures sont également à expliciter (exemple des batardeaux de moins de 1 mètre installés en feuillure sur les ouvertures ou des seuils de portes ou portes-fenêtres à supprimer pour faciliter le nettoyage).

**7-2-2.** Les mesures sur la construction préconisant d'installer des menuiseries extérieures en PVC sont contraires aux principes et aux prescriptions des secteurs sauvegardés.

**«M. Éric ALAUZET :** Je m'excuse de devoir prendre la parole une deuxième fois aussi rapidement. Je vais prendre encore un peu de temps car on est vraiment sur un dossier important et j'ai écrit mon intervention parce que dans le cadre de l'enquête publique, des négociations importantes que nous aurons avec la Préfecture, ce que je vais dire ce soir a une certaine portée et je voulais que les mots soient pesés.

Le processus d'élaboration du PPRI est engagé depuis 5 ans. Depuis 2001, il a été émaillé comme vous le savez, de nombreuses péripéties et rebondissements au gré des études complémentaires réalisées. Il faut reconnaître que l'exercice était périlleux et que les affirmations restent souvent discutables en la matière, même si elles s'appuient sur des études scientifiques pointues et font appel à des compétences de haut niveau. La confrontation des différentes études, entre autres celle que le Maire a demandée avec insistance, la toute première et celle apportée aussi sur les Prés de Vaux, la confrontation donc de ces études, des analyses, des points de vue était inévitable tant la nature et le niveau des enjeux sont exceptionnels. Qu'il s'agisse de l'exigence bien naturelle de protection des personnes et des biens, qu'il s'agisse des lourdes indemnités mobilisées lors d'éventuelles inondations ou qu'il s'agisse encore de la spécificité d'un centre-ville dont on connaît la dimension culturelle, économique, commerciale, administrative et patrimoniale, la capitale régionale, pas moins. Donc la démarche PPRI est le résultat d'une évolution inquiétante, une

urbanisation faite parfois de manière non contrôlée. Je ne parle pas spécialement de Besançon, ça a été vrai partout, j'explique comment la démarche PPRI a été imposée par l'Etat partout en France. Donc une urbanisation faite parfois de manière non contrôlée exposant les personnes et les biens et ceci en dépit des dispositifs existants, des phénomènes climatiques extrêmes qui se multiplient et s'aggravent et donc aggravent les inondations, des coûts et des dommages croissants et enfin des dommages parfois non assurés qui représentent une part significative de ces dommages. Bref, la vulnérabilité des personnes et des biens s'est accrue considérablement au point de menacer le régime d'indemnisation contractuelle, celui que proposent les assurances, ou au titre des catastrophes naturelles et de la solidarité nationale. Les dégâts causés par les inondations représentent environ 80 % du coût des dommages imputables aux risques naturels soit en moyenne 250 M€ par an et on peut gager que les choses vont évidemment s'aggraver. La moitié de cette somme, de ces indemnisations, concerne les activités économiques. C'est la raison pour laquelle il fallait inverser la tendance et instaurer une éducation et une culture du risque qui s'avère être la meilleure des préventions et la première démarche pour un développement durable. Cette approche consiste à la fois à améliorer la connaissance des risques, à organiser leur surveillance, à en informer la population, à faire adopter les réglementations nécessaires et notamment les plans de prévention des risques, à promouvoir et à aider les mesures de réduction et de la vulnérabilité et enfin à généraliser le retour d'expériences sur les catastrophes. Evidemment nous aurions probablement à débattre de cette notion de risque et du niveau de risque acceptable, en discuter par exemple entre le discours du risque zéro n'existe pas et l'exigence croissante de sécurité, s'appuyer sur la constitution des droits de l'homme et du citoyen et sur une judiciarisation croissante. Nous aurions aussi probablement à discuter à propos du risque, de débattre longtemps sur quel est le risque acceptable pour l'Etat, pour les assurances, pour les collectivités locales, pour les habitants, sans que le risque de l'un soit transféré à l'autre. Bref, je n'insiste pas sur ce débat.

Mais au titre du PPRI, le fonds de prévention des risques naturels majeurs, créé par la loi de 1995 et en partie réorienté, introduit l'indemnisation à titre préventif en cas de menace grave. Ce fonds sera à l'avenir sollicité dans le cadre de la loi sur la prévention des risques. Nous comptons bien entendu sur cette ressource pour mener les travaux de protection préconisés par les études réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat. Nous arrivons donc au terme du processus mais la dernière étape, celle de l'enquête publique, n'est pas la moins importante. C'est à cette étape que nous vous proposons ce soir de vous associer à travers cette délibération qui constitue une étape décisive. C'est la dernière occasion, ce soir et dans les mois qui viennent à travers l'enquête publique, qu'il nous est donné de modifier le PPRI. Au-delà, la servitude d'utilité publique s'appliquera, j'allais dire sans nuance.

A ce stade, un certain nombre d'éléments doivent évoluer et la carte réglementaire n'est en l'état ni cohérente ni acceptable. Il faut néanmoins saluer le travail conjoint mené par la Ville et par l'Etat, ce travail qui a permis, par une simulation fine des crues sur le secteur des Prés de Vaux de conclure à un aléa et à un risque moindre sur ce secteur. Du coup, une partie significative du secteur est redevenue constructible ou mutable, redonnant des perspectives de restructuration et de réhabilitation de la friche industrielle que l'on a cru pendant longtemps impossible. Très concrètement il a été défini une zone spécifique dite zone jaune sur la partie aval destinée à accueillir la SMAC, SMAC reculée pour la circonstance de quelques mètres par rapport au front du Doubs, pour être incluse dans cette zone jaune.

**M. LE MAIRE :** Où là on nous avait demandé entre parenthèses d'attendre aussi, je le rappelle.

**M. Éric ALAUZET :** Pour l'essentiel, il faut rappeler brièvement la règle du jeu pour l'élaboration de ce PPRI. La carte réglementaire résulte du croisement des aléas, des hauteurs et des vitesses d'eau et des enjeux, c'est-à-dire de l'existence sur le terrain de réalités sociales, économiques, patrimoniales, etc. Si nous nous étions limités à une carte des aléas, nous aurions évidemment abouti à des aberrations, parce qu'au vu des hauteurs d'eau et des vitesses, c'était quasiment mettre la boucle sous cloche. Or il a été convenu et c'est une démarche cohérente, de prendre en compte la réalité de l'existant, ce qu'on a appelé les enjeux. Seulement, les outils mis à la disposition des services de l'Etat sont restés relativement peu adaptés, ne permettant pas de prendre en compte avec suffisamment de finesse la diversité des enjeux. Pour pallier cette

insuffisance, il existe néanmoins la possibilité de recourir à un zonage spécifique mais j'y reviendrai dans un instant et c'est d'ailleurs celui que j'ai évoqué pour les Prés de Vaux qui est la zone jaune. Mais pour l'heure dans ce qui nous est proposé aujourd'hui, le centre-ville de la capitale relève des mêmes enjeux que le centre historique de Routelle ou de n'importe quel autre bourg centre situé sur la vallée du Doubs. Donc vous voyez que l'outil n'est quand même pas très fin, convenons qu'il y a là une anomalie, à tel point qu'en l'état de la carte réglementaire, la destruction d'un immeuble du centre-ville dans la zone rouge se verrait interdit de reconstruction ou de rénovation lourde à l'identique, c'est-à-dire qu'il faut le laisser en friche. C'est un peu le régime de la double peine. Par ailleurs les études menées par l'État ont montré qu'avec la pose de batardeaux et la réalisation d'un mur au droit du port fluvial, il était possible -on pourrait même dire nécessaire- de réduire significativement les aléas, donc les hauteurs et vitesses d'eau dans le centre historique. Là aussi la carte réglementaire peut s'en trouver profondément modifiée ; du reste les zones rouges qui correspondent aux zones de stérilisation urbaine sont ainsi limitées à quelques îlots au sein de l'Hôpital Saint-Jacques. La Ville, avec le soutien de l'État, a mis tout en œuvre pour faire les études et réaliser dans les meilleurs délais les aménagements nécessaires. Le problème résulte dans le fait que le PPRI ne peut tenir compte que de ce qui existe, dont acte, la règle est la règle. Néanmoins le PPRI doit trouver les moyens de prendre en compte les spécificités de la situation, c'est une demande forte et insistante de la Ville à l'État. Cette spécificité est double, la spécificité du centre-ville dont j'ai parlé tout à l'heure, qui n'est pas la même que le centre-ville de Routelle -je n'ai rien contre Routelle, je pourrais citer une autre commune- donc la spécificité du centre-ville qui mériterait sans doute de faire l'objet d'une catégorisation particulière eu égard aux enjeux exceptionnels qu'il représente, et la nécessité de tenir compte également des conséquences que les aménagements que nous allons réaliser vont avoir sur la Boucle. A ce titre, nous demandons à l'État qu'il valide la nature et l'impact des travaux que nous allons réaliser sur le port fluvial et les batardeaux, qu'il reconnaisse les enjeux spécifiques du centre historique et qu'en conséquence il se serve de la possibilité qu'il a d'instaurer des zones spécifiques, les fameuses zones jaunes, pour y classer le centre-ville, ce qui ne représenterait finalement qu'une anticipation de ce que sera le PPRI à l'issue des travaux du PPRI révisé. Mais vous comprenez bien qu'on ne peut pas attendre 2 - 3 ans pour avoir un PPRI qui corresponde à la réalité et stériliser le centre-ville entre temps. Donc ça c'est vraiment le point essentiel.

Deux petites choses pour terminer ; la Ville interpelle fortement l'Etat afin que la rédaction du règlement du PPRI ne soit pas bloquante, notamment au sujet de la voie de desserte hors crues qui devra desservir la future zone aménagée des Prés de Vaux -cette voie doit être relevée d'à peu près 1,50 m je crois- de manière que la mise à niveau de cette voie soit concomitante de l'aménagement qui sera réalisé à travers un plan global, et que ce ne soit pas un préalable qui laisserait à la collectivité la charge totale de la réalisation de cette voie alors qu'elle pourrait être financée dans le cadre du programme d'aménagement. Donc là c'est purement un problème financier à la charge de la Ville.

Deuxième point, la Ville veut s'assurer que le rôle de l'État ne s'arrête pas à des interdictions ou à des prescriptions lourdes dont la charge reposerait principalement sur la seule ville. Des discussions ou des négociations sont donc à entreprendre sur l'articulation des actions entre l'État et la Ville dans la prise en compte du risque et de l'événement catastrophique. Cela concerne l'élaboration du plan communal de sauvegarde en cours et cela vise les prescriptions dont la réduction conduit à des obligations disproportionnées pour la Ville. Je cite un cas : les prescriptions sont telles qu'en cas de crue, on ne dit pas de quelle durée, à quelle échéance la Ville doit assurer -c'est normal- l'alimentation en eau potable des habitants. Mais s'il y a des travaux conséquents à réaliser, il est normal que l'Etat intervienne aux côtés de la ville pour les faire.

**M. LE MAIRE :** Et qu'on précise la durée. Je te remercie, je crois effectivement que c'est quelque chose de très important. Nous allons donc joindre cette délibération et ces débats du conseil municipal à l'enquête publique. Je crois qu'il y a un gros travail de fait. On doit remercier le Préfet d'avoir accepté de mener une contre-étude parce que vous vous rappelez, la première étude, faite par ce cabinet au demeurant fort sympathique, conduisait à ce que l'ensemble de la ville était rouge, rouge très très vif, donc il y a eu une

première étude avec l'accord de l'Etat qui a été menée, qui a conduit quand même déjà à une révision forte de ce PPRI. La Ville, nos services techniques ont demandé une nouvelle étude pour approfondir un certain nombre de points qui a conduit aussi bien sûr à d'autres aménagements. Donc ce qu'a dit Éric est juste : si on ne change rien dans le PPRI, si on ne tient pas compte que nous allons installer des batardeaux, si nous ne tenons pas compte que nous allons faire un mur qui est décidé, effectivement des zones vont se retrouver en rouge et vont bloquer le développement de la ville, donc il faut que l'Etat accepte de mettre ces zones-là en jaune, en tenant compte de ces engagements qui vont être réalisés rapidement. Les batardeaux par exemple je crois qu'ils sont posés, le mur lui, va se faire dans le cadre du réaménagement du port fluvial. Il y a aussi autre chose que tu n'as pas dit mais qui a été souligné hier soir à l'Agglomération, c'est dans un même secteur, à la même altitude il y a des zones qui sont en rouge et d'autres qui sont en jaune. Donc les propriétaires sur le terrain ne vont pas comprendre pourquoi ils ne pourront pas agrandir leur maison, ce sera le même terrain, la même cote, la même altitude mais ils ne pourront pas le faire et donc là il y aura une démarche globale de l'ensemble des maires de l'Agglomération pour demander des aménagements. Nous ne demandons pas des choses qui soient illégales, nous comprenons bien qu'il y a une responsabilité de l'Etat et aussi des maires, donc on veut faire des choses totalement légales mais je crois qu'il faut aussi qu'on comprenne que nous ne pouvons pas, effectivement, bloquer le développement de la ville. Comme on a toujours fait, je demande à l'Etat de prendre en compte une partie de ces travaux, car l'eau qui arrive à Besançon, pendant les inondations, elle n'est pas produite par les Bisontines et les Bisontins. On ne peut pas faire payer aux habitants de Besançon ou de l'Agglomération, l'eau qui a dévalé les forêts déforestées peut-être d'une autre partie du département ou les parties qui auraient été canalisées en amont de la rivière, même s'il fallait le faire, je crois que ce n'est pas à l'Agglomération de Besançon de payer seule cela. Dans le cadre du CPER, le Contrat de Projet Etat Région, il y a des crédits de lutte contre les inondations mais je ne suis pas sûr qu'ils soient suffisants et on ne peut pas avoir là la triple peine parce que non seulement on ne peut rien faire mais on va devoir payer pour se prémunir de difficultés que nous n'avons pas nous-mêmes engendrées. Il y a là un véritable problème et c'est vrai pour Besançon mais aussi pour Deluz, pour Avanne-Aveney, pour Montferrand, pour tous les communes qui sont le long de la rivière. Il est donc très important que l'Etat nous entende. Je demanderai prochainement rendez-vous au Préfet qui nous a toujours écoutés avec attention, pour lui demander que soient pris en compte les engagements qu'on va réaliser, qu'on nous donne peut-être même un calendrier pour les réaliser ; si on ne change rien à ces zones qui sont en rouge actuellement, on va être complètement bloqué. Il n'y a pas de remarques par rapport à ça ? Donc on peut considérer que cet avis est adopté. Je te remercie Éric».

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

*Récépissé préfectoral du 6 novembre 2006.*