

Réglementation en vigueur pour les diverses digues fluviales

Claire-Cécile Garnier

Selon la définition principale donnée dans le dictionnaire au mot digue, les ouvrages concernés sont nombreux et divers. Il couvre aussi bien des digues en eau, comme les digues transversales des barrages ou les digues constitutives de canaux passant en remblai, que des digues sèches telles que les remblais d'infrastructures en zone inondable susceptibles de faire obstacle à l'écoulement des eaux ou telles que les digues de protection contre les inondations longeant les cours d'eau ou faisant partie de certains types d'aménagements de « ralentissement dynamique ». Parfois le mot digue est employé pour désigner les berges des canaux ou de cours d'eau canalisés, mais dans le présent article ne sont considérés comme des digues que des ouvrages en remblai par rapport au terrain naturel.

La sécurité des digues de barrages n'entre pas directement dans la problématique de la sécurité des digues fluviales, mais dans la problématique de la sécurité des « barrages » qui fait l'objet d'une réglementation et de prescriptions spécifiques mais qui n'est pas le sujet de ce colloque.

La réglementation applicable en matière de contrôle de la sécurité des digues des canaux en remblai dépend de la nature du canal :

- lorsque le canal fait partie d'un aménagement hydroélectrique concédé par l'État, le contrôle de sa sécurité est partie prenante du contrôle de la sécurité du barrage dont il est un élément ;
- lorsque le canal est un canal de navigation ou d'alimentation de voies navigables, le contrôle

de la sécurité de ses digues en remblai est assuré dans le cadre général de la sécurité des ouvrages de navigation par le gestionnaire, essentiellement VNF pour l'État. Même si elles peuvent être soumises à des prescriptions au titre de la police de l'eau, aucune prescription réglementaire spécifique à l'aspect « sécurité » de ce type de digues n'a été établie ;

– pour tous les autres canaux, pour la plupart appartenant à des privés ou à des collectivités territoriales, contrairement aux précédents qui appartiennent à l'État, il n'existe pas de prescriptions réglementaires concernant particulièrement leur sécurité. Ils peuvent être soumis éventuellement à des prescriptions au titre de la police de l'eau par le préfet mais la dimension « sécurité » n'est pas spécifiquement prise en compte jusqu'à présent.

Certains remblais d'infrastructures linéaires font obstacle à l'écoulement des crues qui se stockent à l'amont de l'ouvrage, qui en fonction de sa situation par rapport à des zones habitées, donne alors l'impression de jouer un rôle protecteur. Lors des événements de décembre 2003, on a sans cesse parlé de « la digue SNCF » qui a rompu. Il s'agit d'un abus de langage et d'une situation qui peut engendrer de graves dangers pour la sécurité publique. Les remblais d'infrastructure ne doivent jamais être considérés comme des digues de protection, sauf s'ils ont été conçus également dans cet objectif, ce qui est rare.

La réglementation applicable au titre des prescriptions générales relatives à la rubrique 2.5.4

Les contacts

Ministère de l'Écologie
et du Développement
durable,
Direction de l'Eau,
20, avenue de Ségur,
75007 Paris

de la nomenclature « eau » traitant des remblais en zone inondable, exige pour ce type d'ouvrage « la plus grande transparence possible ». Ils ne doivent pas avoir d'impact sur les hauteurs d'eau. Aussi, lorsque ce type d'ouvrage monte en charge, c'est qu'il n'est pas conforme à la réglementation. La meilleure façon de faire en sorte que ces ouvrages ne représentent pas un danger pour la sécurité publique en cas de rupture, est de les rendre transparents. Si le rôle de rétention des crues que l'ouvrage est susceptible de jouer semble pertinent au titre de la protection des lieux habités contre les inondations, il est indispensable d'entrer dans une logique d'adaptation de l'ouvrage à cet objectif. Cette solution qui semble en théorie très intéressante, est en pratique particulièrement complexe à mettre en œuvre. Le maître d'ouvrage d'une infrastructure linéaire n'a aucune compétence en matière de protection contre les inondations et n'a aucune raison de prendre des responsabilités dans ce domaine. Il faudra donc trouver un maître d'ouvrage pour l'aménagement du remblai en véritable digue de protection et passer une convention établissant clairement le partage des responsabilités.

L'exposé ci-après s'attache à développer l'ensemble des responsabilités réglementaires relatives au contrôle de la sécurité des digues de protection contre les inondations de cours d'eau, digues « sèches » longeant les cours d'eau ou faisant partie de certains types d'aménagement de ralentissement dynamique (rétention des eaux, à l'amont des zones à protéger, à partir d'un certain débit de crue).

Qui est responsable de la construction des digues de protection contre les débordements de cours d'eau en France ?

Il appartient aux propriétés riveraines de se protéger...

Il appartient aux propriétaires intéressés, comme le confirme une jurisprudence constante, de se protéger contre l'action naturelle des eaux, aussi bien sur les cours d'eau domaniaux que non domaniaux. En effet, l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais prévoit que « la dépense de construction des digues est supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ».

Art. 33 — *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables, la nécessité en sera constatée par le gouvernement, et la dépense supportée par les propriétés protégées dans la proportion de leur intérêt aux travaux, sauf les cas où le **gouvernement** croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics.*

De plus, l'État n'est pas tenu d'assurer la protection contre l'action naturelle des eaux à la place des propriétaires en cas de défaillance de leur part, pas plus que les communes.

Les propriétaires concernés peuvent se grouper en associations (libres, autorisées ou forcées), dont le statut est fixé par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, remplaçant la loi du 21 juin 1865. Ces associations ont à leur charge non seulement les travaux de protection contre les cours d'eau, mais aussi l'entretien des ouvrages exécutés dans cette optique.

... mais les collectivités territoriales ou groupements peuvent prendre en charge cette protection

Les collectivités territoriales et toutes leurs formes de groupements peuvent assurer les travaux de défense contre les eaux, mais leur intervention n'est en aucun cas obligatoire.

Cette intervention est régie par l'article L. 211-7 du Code de l'environnement (ex. article 31 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992), qui confère en outre aux collectivités concernées le droit de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages réalisés, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent leur intérêt.

Le cas particulier des digues domaniales

L'État a depuis toujours la possibilité, s'il le souhaite, de prendre en charge des travaux de construction de digues de protection contre les inondations. Il a fait usage dans le passé de cette possibilité par ordonnances royales ou lois spécifiques, ce qui explique l'existence aujourd'hui de digues domaniales (le long de la Loire, de la Garonne à Toulouse, de l'Isère à Grenoble, et également le long du Rhin et du Rhône, pour l'essentiel). En tant que propriétaire, il assure aujourd'hui, directement ou par le biais d'un concessionnaire (ex. : CNR, EDF) ou éventuellement

de VNF, la maîtrise d'ouvrage de leur restauration ou leur entretien. Mais pour ce qui concerne la Loire par exemple, cet entretien est assuré avec un financement majoritaire par fonds de concours des collectivités territoriales bénéficiant de leur protection. Sur l'Isère, l'entretien est réalisé par une structure *ad hoc* constituée de propriétaires privés et du département, créée par une loi spéciale modifiée par l'ordonnance susvisée.

Cette prise en charge s'expliquait à une époque où les collectivités territoriales n'existaient pas ou n'avaient pas les compétences qu'elles ont aujourd'hui. L'État n'a plus vocation à prendre en charge de nouveaux travaux à partir du moment où les collectivités qui représentent l'échelon le plus pertinent pour ce type d'intervention possèdent les outils juridiques pour le faire. Elles sont directement bénéficiaires de la protection, sont responsables de l'urbanisation et donc à l'origine du besoin de protection, et sont plus à même que les riverains d'assurer un financement pérenne à la hauteur des besoins d'entretien et des enjeux.

Réglementation générale relative à la gestion et à l'entretien des digues de protection

Cadre général en matière de responsabilité

Il appartient aux maîtres d'ouvrage, quels qu'ils soient, d'assurer la gestion et l'entretien de leurs ouvrages. À défaut de pouvoir assurer directement cette mission, il leur est possible de faire appel à un maître d'œuvre ou un prestataire de services compétent. Mais il arrive parfois que, faute d'intérêt, d'organisation ou de moyens, un maître d'ouvrage néglige l'ouvrage au risque d'une rupture plus ou moins brutale et dommageable en cas de crue.

L'État est en droit d'imposer l'inscription des dépenses d'entretien dans le budget :

- des associations syndicales autorisées et constituées d'office ;
- des collectivités locales ayant fait appel aux dispositions du Code rural auxquelles renvoie l'article L. 211-7 du Code de l'environnement : il s'agit d'une dépense obligatoire.

La responsabilité de l'État peut être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés par une faute qu'il a commise dans l'exercice de sa mission de police de l'eau au

titre des articles L. 215-7 et L. 215-15 du Code de l'environnement pour prendre toutes dispositions destinées à assurer le libre cours des eaux.

La responsabilité de l'État et des collectivités territoriales peut être engagée également par l'existence ou le mauvais état d'entretien d'ouvrages publics leur appartenant (au même titre que n'importe quel propriétaire).

Par ailleurs, les articles L. 2212-1, L. 2212-2-5 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales mettent à la charge du maire une obligation de prévention des « inondations » et « ruptures de digues » ainsi qu'une obligation de protection en cas de « danger grave ou imminent », par la prise des mesures imposées par les circonstances. Cette double responsabilité du maire et les conséquences qui résultent de tout manquement à leur exercice sont confirmées par la jurisprudence.

La responsabilité de l'État peut également être engagée à ce dernier titre puisque le maire assure la police municipale « sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département ».

Responsabilité civile du propriétaire vis-à-vis des tiers

La responsabilité des propriétaires est engagée envers les tiers si ceux-ci subissent des dommages consécutifs à la construction des ouvrages. Elle peut être engagée pour faute au titre de l'article 1382 du Code civil, pour négligence ou imprudence (article 1383), ou même sans faute, du fait des choses que l'on a sous sa garde (article 1384).

Au titre de l'article 1386, le propriétaire d'une digue est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction.

En cas d'utilisation de l'article L. 211-7 par une collectivité locale, les responsabilités peuvent être partagées entre propriétaire et maître d'ouvrage en fonction des cas (prise en charge totale de la digue, de sa restauration et de son entretien futur ou prise en charge partielle des seuls travaux de restauration avec remise au propriétaire ou à une association syndicale de l'ouvrage pour l'entretien).

Néanmoins, la responsabilité est partagée avec le maître d'œuvre et les entrepreneurs qui ont participé à la réalisation de l'ouvrage (articles 1792 et 2270).

Déclaration ou autorisation au titre de la police de l'eau

Le décret 2002-202 du 13 février 2002 a modifié la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à 6 du Code de l'environnement (loi sur l'eau).

L'évolution de la nomenclature permet de soumettre aux procédures d'autorisation et de déclaration, et donc de contrôler, les installations ou ouvrages constituant un obstacle à l'écoulement ou réduisant le champ d'expansion des crues, dont les digues de protection contre les inondations :

2.5.4. Installations, ouvrages, digues ou remblais, d'une hauteur maximale supérieure à 0,5 m au-dessus du niveau du terrain naturel dans le lit majeur d'un cours d'eau :

1) Surface soustraite supérieure ou égale à 1000 m² : A.

2) Surface soustraite supérieure à 400 m² et inférieure à 1 000 m² : D.

3) Surface soustraite inférieure à 400 m² mais fraction de la largeur du lit majeur occupée par l'ouvrage supérieure ou égale à 20 % : D.

Au sens de la présente rubrique, le lit majeur du cours d'eau est la zone naturellement inondable par la plus forte crue connue ou par la crue centennale si celle-ci est supérieure. La surface soustraite est la surface soustraite à l'expansion des crues du fait de l'existence de l'installation ou ouvrage, y compris la surface occupée par l'installation, l'ouvrage, la digue ou le remblai dans le lit majeur.

La modification de la nomenclature a été accompagnée de la sortie d'un arrêté de prescriptions générales applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités relevant notamment de la rubrique 2.5.4 de la nomenclature (arrêté du 13 février 2002).

Ce texte prévoit un certain nombre de dispositions générales communes à ce type d'arrêté sur le respect des engagements du pétitionnaire, la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, le respect des règles de l'art en matière de conception, les précautions pour prévenir les pollutions accidentelles, etc. Mais le point fondamental de cet arrêté est constitué des conditions de suivi des aménagements et de

leurs effets sur le milieu, imposées par le préfet au pétitionnaire (articles 9 et 10) :

- une obligation d'autocontrôle et d'entretien des ouvrages, avec des rapports au préfet ;
- des comptes-rendus de fonctionnement des déversoirs et autres ouvrages de décharge ;
- l'établissement d'un dossier dans lequel sont définies les consignes permanentes d'entretien de l'ouvrage et de ses annexes et la périodicité des visites de surveillance ;
- l'ensemble de ces pièces doit être tenu en permanence à la disposition du service de police des eaux. Au vu de ces pièces, le préfet a la possibilité d'établir des prescriptions complémentaires.

Cet arrêté s'applique aux ouvrages soumis à déclaration mais ses dispositions doivent constituer une base minimale pour les arrêtés d'autorisation.

Pour les ouvrages existants, les préfets ont la possibilité d'imposer ces prescriptions par voie d'arrêté complémentaire, pris en application de l'article 14 du décret « procédures » (93-742 du 29 mars 1993).

Réglementation particulière au titre de la sécurité publique

LA POLICE DE L'EAU DOIT PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX DE SÉCURITÉ PUBLIQUE...

Comme le montrent les extraits du Code de l'environnement ci-après, la sécurité publique fait partie des enjeux et impacts qui doivent être contrôlés au titre de la police de l'eau :

• *Art. L. 211-1 : I. – Les dispositions des chapitres 1^{er} à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau ; cette gestion équilibrée vise à assurer (...).*

II. – La gestion équilibrée doit permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

1) *De la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile (...).*

3) *De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations (...).*

• *Art. L. 214-3 – Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles*

de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au bon écoulement des eaux (...).

- Art. L. 214-4 – (...) II. – *L'autorisation peut être retirée ou modifiée (...).*

2) *Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique (...).*

... ce qui implique l'identification par l'État des digues intéressant la sécurité publique et l'imposition de prescriptions particulières

La circulaire du 6 août 2003 organise le contrôle que doit exercer l'État sur les digues intéressant la sécurité.

Cette circulaire implique que l'État termine le recensement complet des digues de protection contre les inondations lancé en mai 1999 et qu'il détermine parmi ces digues, celles qui intéressent la sécurité publique, que la circulaire définit comme : « celles dont la rupture ou la submersion éventuelle pourrait provoquer des inondations ayant, du fait des hauteurs d'eau et/ou des vitesses atteintes, des répercussions graves pour les personnes ».

La circulaire propose une méthode pour établir ce classement : s'agissant de déterminer des priorités dans le contrôle de l'État sur les digues les plus potentiellement dangereuses, il est proposé d'utiliser des critères simples et pour la plupart, déjà connus et disponibles notamment dans les atlas de zones inondables.

Il y a enjeu de sécurité publique dès lors que derrière la digue, dans la zone qu'elle protège, il y a concomitance entre une présence humaine permanente (zone habitée) et un danger dû à une hauteur d'eau (supérieure à 1 m) ou une vitesse de courant (supérieure à 1 m/s) ou dû à la proximité de la digue (habitations susceptibles de subir de plein fouet la vague d'inondation en cas de rupture brutale), etc. D'autres critères de menace « indirecte » pour les vies humaines peuvent également être utilisés au cas où les critères directs ne sont pas réunis. Il s'agit par exemple du risque de coupure d'une voie de communication recevant un trafic supérieur à 2 000 voyageurs par jour, de destruction des moyens de télécommunication, de pollution grave, de la présence d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou du risque de défaillance de bâtiments

ou installations dont le fonctionnement est indispensable pour la sécurité civile, etc.

Il ne sera pas utile, dans la plupart des cas, pour l'État d'établir des modélisations d'onde de rupture pour déterminer que la digue intéresse la sécurité publique, les critères utiles étant bien souvent « évidents ». Cette modélisation sera nécessaire au maître d'ouvrage pour connaître le danger exact que représente sa digue et établir les mesures adéquates de surveillance, etc. mais pas à l'État pour décider d'appliquer un contrôle renforcé.

Le « classement » d'une digue au titre de la sécurité publique n'a pas de valeur juridique en soi. Il s'agit d'un terme permettant de qualifier l'acte d'identification de ces digues par l'État et pour l'État, qui n'est utilisé que dans une circulaire, donc non opposable au tiers. L'État se doit d'exiger un comportement particulier du maître d'ouvrage en raison des enjeux de sécurité publique qu'il a identifiés, sur le fondement d'un texte juridique opposable. C'est notamment le cas d'un arrêté de prescriptions complémentaires pris au titre de la police de l'eau à laquelle la digue est soumise. Cet arrêté préfectoral devra reprendre en les adaptant, les modalités et exigences de contrôle établies dans la circulaire du 6 août 2003.

Un modèle de ce type d'arrêté de prescriptions complémentaires a été établi par la Direction de l'eau et transmis aux préfets et services de police de l'eau.

Conclusion

La complexité des réglementations applicables aux digues et la spécificité de l'enjeu de sécurité publique, qui peut concerner des ouvrages pour lesquels aucune prescription réglementaire n'ont été établies en ce domaine, a conduit le ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) à lancer une mission conjointe du Conseil général des mines et de l'Inspection générale de l'environnement sur ce sujet. La mission a rendu son rapport le 5 juillet 2004, qui établit des propositions de modifications législatives et réglementaires susceptibles d'améliorer sensiblement la prise en compte de l'aspect sécurité des divers ouvrages hydrauliques.

Parmi ces propositions, nous trouvons notamment l'intégration de ce contrôle au sein d'une seule base législative, à savoir la loi sur l'eau, avec l'établissement dans le décret « procédures » d'un chapitre de dispositions particulières applicables

à certains ouvrages (intéressant la sécurité publique), qui prévoirait par exemple une étude de dangers spécifique en plus de l'étude d'incidence prévue dans le cadre général de l'autorisation au titre de la police de l'eau.

Cette réforme demande également de pouvoir cibler précisément les ouvrages en fonction des enjeux en terme de sécurité publique qu'ils représentent et de modifier en conséquence certaines clefs d'entrée de la nomenclature de la loi sur l'eau pour les digues et les barrages ainsi que l'organisation des services de l'État chargés

actuellement du contrôle de ces ouvrages au titre des différentes réglementations. Une réflexion sur les digues de canaux dont le contrôle de la sécurité est peu pris en compte réglementairement jusqu'à présent, mériterait également d'être menée, surtout dans la perspective du transfert du domaine public fluvial (DPF) de l'État aux collectivités territoriales.

Le projet de loi sur l'eau en cours actuellement offre un cadre législatif adéquat pour mettre en place cette réforme. □

Résumé

Le mot digue se définit dans le dictionnaire comme « une longue construction chargée de contenir les eaux ». La difficulté de l'exposé réside dans le fait que cette définition fait désigner au mot « digue » toutes sortes d'ouvrages différents qui n'ont pas la même finalité et pour lesquels la réglementation applicable n'est pas uniforme et est plus ou moins adaptée et complète. Leur point commun est qu'il s'agit d'ouvrages en remblais par rapport au terrain naturel susceptibles de présenter des enjeux de sécurité plus ou moins importants.

Compte tenu de cette diversité, il est difficile, en un seul exposé, de détailler toute la réglementation applicable, surtout que pour certains ouvrages, la réglementation en matière de contrôle de la sécurité fait l'objet d'exposés particuliers au cours de ce colloque. Cet exposé se limite donc à un balayage rapide en introduction de ces différents types de digues et de la réglementation qui s'y applique, pour s'attacher au développement plus particulier de la réglementation applicable aux digues de protection contre les inondations fluviales, pour lesquelles un contrôle renforcé en matière de sécurité a été récemment organisé.

Abstract

In the dictionary, dyke means "a long construction built to contain water". The difficulty of this article lies in the fact that the definition includes different kinds of construction with different aims and regulations. But, they are all embankments under the naturel ground with potential stakes of security. Because of this diversity, one presentation can't describe all the applicable regulations. For some construction, the regulation of security control is handled in special articles of this seminar. So, this article is bounded to a rapid presentation of different kinds of dyke and their regulation in introduction, to develop specially the regulation of flood protection dykes for which an extra control has been recently settled.