

Circulaire du 13 juillet 1999 relative à la sécurité des zones situées à proximité ainsi qu'à l'aval des barrages et aménagements hydrauliques, face aux risques liés à l'exploitation des ouvrages

(non publiée au JO)

Le Ministre de l'intérieur,

le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

et le Secrétaire d'État à l'industrie,

la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de région

Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

Direction régionale de l'environnement

Service de navigation

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Cabinet

Service interministériel de défense et de protection civiles

Direction départementale de l'équipement

Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

Mission inter-services de l'eau

Objet : Relative à la sécurité des zones situées à proximité ainsi qu'à l'aval des barrages et aménagements hydrauliques, face aux risques liés à l'exploitation des ouvrages
(non publiée au JO)

La présente circulaire définit les actions à mener pour améliorer la sécurité des zones situées à proximité ainsi qu'à l'aval des barrages et aménagements hydrauliques, quand le fonctionnement de ces ouvrages est susceptible de créer des risques pour les personnes fréquentant ces zones.

Elle vient compléter les textes visant à assurer la sécurité intrinsèque des barrages contre le risque de rupture et ceux concernant la protection des populations contre les risques majeurs.

Elle aborde les points suivants :

1. motivation de la circulaire et articulation avec les autres textes relatifs à la sécurité des ouvrages
2. contexte juridique et modalités de préparation des actions
3. prescriptions applicables à l'exploitation des ouvrages
4. mesures portant sur l'accès et la fréquentation des zones situées à proximité ou à l'aval des ouvrages
5. actions de prévention et d'information.

1 - Motivation de la circulaire et articulation avec les autres textes relatifs à la sécurité des ouvrages

1.1. Les zones situées à l'aval des aménagements hydrauliques (barrages hydroélectriques, d'irrigation, de soutien d'étiage, de stockage, d'adduction d'eau potable... mais aussi conduites forcées, usines hydroélectriques, etc.) sont de plus en plus le lieu d'activités diverses, à caractère sportif, socio-éducatif ou ludique ; ces activités sont souvent exercées par des personnes extérieures au site et peu à même d'en apprécier les dangers.

Afin d'assurer la sécurité des usagers fréquentant ces zones et de leur permettre de mettre en oeuvre les réflexes de sécurité nécessaires, l'accent doit en général porter sur les mesures à prendre pour que l'information du public soit efficace et clairement identifiable, ainsi que sur les moyens d'alerte qui peuvent être mis en place sur ces zones. Vous disposez pour ce faire d'un contexte juridique qui vous permet, au travers des arrêtés d'autorisation, des règlements d'eau ou des cahiers des charges des concessions de force hydraulique, de faire mettre en place par l'exploitant, en liaison avec les usagers (fédération sportive, école, association, pêcheurs...), un affichage avertissant du risque dans les zones vulnérables, des procédures d'information et des moyens d'alerte.

Il convient également de mener les actions nécessaires pour que le mode d'exploitation des ouvrages n'entraîne pas de dangers graves. Les actions réglementaires doivent tenir compte de l'évolution permanente de l'utilisation des cours d'eau, pour assurer la sécurité des personnes dans le cadre de l'exploitation des ouvrages.

Enfin des réglementations d'accès et de fréquentation de certains sites dangereux peuvent être prises par l'autorité de police en s'appuyant sur les textes de police générale ou sur ceux relatifs à l'urbanisme ou à la prise en compte du risque d'inondation.

La présente circulaire, qui remplace et abroge la circulaire du 29 novembre 1996, traite de ces différentes actions, en tenant compte du recensement déjà réalisé des sites présentant un risque particulier, des actions engagées en application de la circulaire du 29 novembre 1996 précitée et des enseignements qui en ont été tirés.

1.2. De par son objet, cette circulaire se distingue des textes visant à assurer la sécurité intrinsèque des barrages contre le risque de rupture, et en particulier de la circulaire interministérielle du 14 août 1970 relative à la surveillance des barrages intéressant la sécurité publique, ainsi que de la circulaire du 23 mai 1997 relative à la surveillance des barrages faisant partie de concessions de force hydraulique de moyenne importance. Elle se distingue également des textes visant à assurer la protection des populations en cas d'accident grave affectant un barrage, c'est-à-dire le décret du 15 septembre 1992 et l'arrêté du 1er décembre 1994 relatifs aux plans particuliers d'intervention concernant certains aménagements hydrauliques.

2 - Contexte juridique et modalités de préparations des actions

2.1. Les aménagements hydrauliques sont soumis à un régime d'autorisation ou font l'objet de concessions ; il convient naturellement que les prescriptions imposées dans les titres administratifs soient appliquées et le cas échéant mises à jour.

a) Le régime d'autorisation est défini par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses textes d'application. Il prend en compte la sécurité publique au même titre que le libre écoulement des eaux, leur répartition et leur salubrité ainsi que la préservation des milieux naturels aquatiques.

Les autorisations sont instruites dans le cadre du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 pris en application de l'article 10 de la loi sur l'eau et peuvent être modifiées par utilisation de l'article 14 du décret.

b) Dans le cas d'une concession de force hydraulique, la loi du 16 octobre 1919 et ses textes d'application, en particulier le décret du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique, prévoient l'existence d'un cahier des charges. Celui-ci prévoit le contrôle technique de l'État.

2.2. Les titres administratifs ont été accordés pour une ou plusieurs fonctions précises (hydroélectricité, soutien d'étiage, stockage, alimentation des canaux de navigation...).

C'est par rapport à cette ou ces fonctions fondamentales que doivent être déterminées les actions à mettre en oeuvre. Ces actions seront en particulier celles évoquées ci-après :

- tout d'abord, des prescriptions applicables aux ouvrages et à leur exploitation (cf. paragraphe 3 de la présente circulaire),
- des mesures de réduction de la vulnérabilité des zones situées à proximité ainsi qu'à l'aval, avec la possibilité d'interdire ou de réglementer divers usages (cf. paragraphe 4),
- des actions de prévention d'information (cf. paragraphe 5).

La définition des actions sera précédée, comme précisé au § 3, d'études et de propositions de l'exploitant. Celles-ci, ainsi que l'ensemble des informations utiles, seront examinées sous votre autorité par le service chargé du contrôle de l'ouvrage (cf. annexe), en liaison avec l'exploitant et l'ensemble des services concernés. Il s'agit en particulier du service interministériel de défense et de

protection civile, du service chargé de la police des eaux quand il n'est pas chargé du contrôle de l'ouvrage, de la mission interservices de l'eau et des services concernés par les usages des sites (par exemple le service chargé de la police de la pêche, le service chargé de la jeunesse et des sports ou l'inspection d'académie) ; les services de secours et de sécurité publique pourront aussi être associés.

Vous pourrez éventuellement vous appuyer sur des structures telles que la mission interservices de l'eau déjà citée ou la cellule d'analyse des risques et d'information préventive.

Vous réunirez périodiquement un groupe de travail interservices, sous une forme adaptée aux questions à traiter, afin d'évaluer de façon concertée la mise en oeuvre des actions et d'apporter les inflexions nécessaires.

2.3. L'association des acteurs locaux (maires, fédérations, associations...) aux travaux du groupe interservices permet de réaliser l'échange d'informations et de propositions, indispensable à une bonne gestion des sites. Cette association doit vous permettre d'assurer la cohérence des interventions.

Elle peut prendre utilement la forme d'une commission consultative. Vous déciderez donc de l'opportunité d'une telle commission, de sa composition et de la zone géographique sur laquelle portera sa réflexion. Celle-ci pourra comprendre plusieurs zones, voire plusieurs ouvrages, lorsque ce regroupement se justifie (cas d'ouvrages en chaîne dans une même vallée).

2.4. Si les zones exposées aux variations brutales de débit s'étendent sur plusieurs départements, l'action sera coordonnée par le préfet compétent pour le contrôle de l'ouvrage.

3 - Prescriptions applicables aux ouvrages et à leur exploitation

Le fonctionnement des ouvrages peut avoir des conséquences sur la sécurité. Les études d'impact des ouvrages nouveaux ou dont les titres sont renouvelés doivent comporter une analyse des risques que le fonctionnement des différents équipements est susceptible d'entraîner. Cette analyse des risques doit indiquer les mesures proposées par l'exploitant pour supprimer ou réduire au maximum ces risques et en prévenir les conséquences.

Une approche comparable est également souhaitable sur les ouvrages existants lorsque les manoeuvres d'exploitation peuvent avoir un impact important sur la sécurité des personnes.

3.1. Les modalités juridiques de cette intervention sur les ouvrages existants dépendent du statut des ouvrages concernés : concession de force hydraulique, ou autorisation. Elles sont détaillées en annexe.

3.2. Des études complémentaires seront réalisées par l'exploitant chaque fois que les données disponibles ne suffisent pas pour définir les mesures à mettre en oeuvre. Dans tous les cas où cela sera jugé utile, des essais préalables, voire plusieurs campagnes d'essais, seront réalisés pour apprécier concrètement sur le terrain l'effet des manoeuvres prévues.

En cas de changement important des conditions en vigueur, les essais pourront être renouvelés pour

vérifier que les mesures mises en oeuvre restent adéquates.

3.3. Les mesures à prévoir doivent être adaptées aux spécificités de chaque site. Elles sont donc très diverses selon les aménagements et une réflexion au cas par cas est nécessaire.

À titre d'exemple, elles peuvent concerner la fixation des débits de base et les modalités de variation de celui-ci en exploitation normale, mais également à l'occasion de circonstances spéciales d'exploitation (chasses, essais de vannes...) ; elles peuvent porter sur un seul ouvrage ou concerner l'exploitation coordonnée de plusieurs aménagements. Elles peuvent si nécessaire s'accompagner d'adaptations techniques des ouvrages ou d'interventions en amont ou en aval, si celles-ci sont indispensables pour assurer la sécurité publique.

La mise en place dans certains cas de moyens d'alerte « en temps réel » pourra être décidée si leurs efficacité et leur fiabilité sont vérifiées.

3.4. Quand l'approbation d'une consigne d'exploitation ou l'adoption d'un règlement d'eau seront décidées, leur contenu devra être adapté à chaque situation. Il pourra porter en particulier sur :

- les modalités des lâchures, la progressivité de l'augmentation du débit lâché et les modalités d'évaluation de celui-ci ;
- les modalités de l'information des autorités (par exemple : police des eaux, sécurité civile, service chargé du contrôle de l'ouvrage, service d'annonce des crues, mairie...). Le contenu, la fréquence, les modes de transmission de l'information en temps réel et différé pourront être évoqués ;
- les procédures d'alerte publique et en particulier les moyens mis en oeuvre par l'exploitant dans ces procédures ;
- des prescriptions relatives à l'entretien du cours d'eau, à la mesure d'éventuelles modifications du lit de la rivière et aux moyens de secours à mettre en oeuvre par l'exploitant en cas d'accident provoqué par les conditions d'exploitation de l'ouvrage.

Il conviendra de veiller à la bonne articulation avec la consigne de crue, lorsque celle-ci existe et a déjà fait l'objet d'une approbation administrative. Il en sera de même à l'égard des dispositions relatives à la sécurité du barrage lui-même (par exemple : application de la circulaire 70-15 du 14 août 1970 sur l'inspection et la surveillance des barrages intéressant la sécurité publique, mise en oeuvre du Plan particulier d'intervention (PPI) et des systèmes d'alerte prévus par ce plan, possibilité de vidange rapide de la retenue en cas de comportement anormal du barrage).

Si des modifications importantes devaient ultérieurement intervenir à l'aval ou à l'amont des ouvrages hydrauliques du fait de nouveaux aménagements (par exemple restructuration du lit, construction d'installation...), celles-ci devront faire l'objet d'études indiquant leur incidence sur l'écoulement des eaux et vérifiant que la consigne d'exploitation ou le règlement d'eau restent valables.

3.5. L'acquisition par l'exploitant de sites particulièrement exposés en vue de leur incorporation au domaine concédé peut également être envisagée si elle permet un contrôle effectif de l'accès à ces sites, améliorant sensiblement la sécurité. Il faudra cependant veiller au respect des critères de domanialité publique, c'est-à-dire veiller à ce que les terrains concernés soient nécessaires au

fonctionnement de l'aménagement, et soient destinés à être spécialement aménagés à cette fin. Cette solution devrait donc rester exceptionnelle.

4 Les mesures portant sur l'accès et la fréquentation des zones situées à proximité ainsi qu'à l'aval des ouvrages

Les mesures de réduction de la vulnérabilité des zones considérées peuvent revêtir deux aspects : une restriction de la fréquentation, ou une restriction des modes d'utilisation sportive ou ludique des zones. Elles devront rester limitées pour être pleinement efficaces.

4.1. Il appartient à l'autorité de police municipale de prendre, en fonction des informations obtenues de l'exploitant et d'autres partenaires, les mesures utiles sur les zones considérées pour assurer leur sécurité. Ces mesures sont toutefois de votre compétence lorsqu'elles concernent le territoire de plusieurs communes, ainsi que dans les autres cas énumérés à l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

La fréquentation et l'usage des sites pourront être réglementés sur le fondement des articles L. 2212-2, L. 2213-23, L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

La limitation de la construction en aval des barrages peut être obtenue à votre niveau par :

- la mise en oeuvre d'un plan de prévention des risques (PPR) prenant en compte les risques d'inondation,
- le « porté à connaissance » lors de l'élaboration des documents d'urbanisme,
- l'application au coup par coup de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme.

Pour définir et mettre en oeuvre les mesures réglementaires que vous serez amené à adopter, vous pouvez utilement vous référer aux ouvrages sur les compétences juridiques du Préfet publiés par la Direction des journaux officiels (référence 1639-I, II, III et V).

4.2. Vous demanderez à l'exploitant d'étudier, en liaison avec vos services et les collectivités locales concernées, la mise en place de dispositifs d'information préalable et d'alerte. Ces dispositifs peuvent contribuer à l'information des autorités et aux procédures d'alerte dans un règlement d'eau ou une consigne d'exploitation tels qu'envisagés au § 3-4.

La fréquentation des zones par des groupements organisés (fédération, association, club sportif, organisme à vocation touristique...) peut être soumise à procédure d'échange d'informations, par exemple sous forme de convention entre exploitant, autorité de police municipale et associations.

5 - Les actions de prévention et d'information

L'information générale fournie par les exploitants sur la nature et l'importance des dangers joue un rôle essentiel, qu'il s'agisse de l'information à destination des mairies, des écoles et des associations,

de l'information fournie sur le site lui-même, ou de l'information délivrée au public selon d'autres voies.

L'effort d'information et de sensibilisation des populations doit être poursuivi de façon permanente. Il est particulièrement indispensable quand ont été adoptées des mesures de réglementation ou d'interdiction des usages sur les zones soumises à des risques.

5.1. L'information doit être précisément adaptée au site et à ses utilisateurs potentiels. Différentes catégories de public sont concernées et peuvent donner lieu à des méthodes d'information différentes.

La mise en place d'une commission consultative pluricatégorielle telle qu'envisagée au § 2.3. pourrait être particulièrement adaptée à la définition des stratégies d'information. Il conviendra également d'examiner l'opportunité de concevoir et de diffuser cette information en utilisant le support de structures existantes (cellule d'analyse des risques et d'information préventive, commission locale de l'eau) ; si l'ouvrage concerné a été doté d'une commission locale d'informations auprès des grands équipements énergétiques, telle que prévue par la circulaire du Premier ministre en date du 15 décembre 1981, cette commission pourra bien entendu constituer un lieu de débat relatif aux stratégies d'information.

5.2. L'association des élus locaux, des associations d'usagers à la réalisation des essais prévus au § 3.2. peut s'avérer profitable pour sensibiliser chacun à l'impact de certaines manoeuvres et illustrer l'information réalisée par ailleurs.

5.3. Enfin, le § 4.2. a déjà signalé que l'exploitant pouvait être amené à signer des conventions précisant des modalités spécifiques d'information avec des collectivités territoriales ou avec des associations ou fédérations concernées par l'exercice d'activités sportives ou de loisir à l'aval de l'aménagement, et à mettre en place des dispositifs d'information préalable et d'alerte. Ceux-ci sont susceptibles d'être utilisés par l'utilisateur d'une part et par l'exploitant d'autre part. À titre d'exemple, la mise en place d'un « numéro d'appel » auprès duquel le public peut obtenir des informations quotidiennes sur les variations de débit peut dans certains cas être réalisée dans ce cadre.

Vous voudrez bien nous faire part de toutes suggestions pour améliorer la réglementation actuelle, et des difficultés rencontrées dans l'application de la présente circulaire.

Annexe

Modalités juridiques d'intervention selon le statut des ouvrages

Ouvrages faisant l'objet d'une concession de force hydraulique - Service chargé du contrôle de l'ouvrage : **DRIRE**

Dans le cas d'une concession de force hydraulique, la loi du 16 octobre 1919 et le cahier des charges pris en application de cette loi prévoient l'existence du contrôle technique de l'État. Le cahier des charges type spécifie en particulier que l'exploitant devra se conformer aux règlements à intervenir, notamment en ce qui concerne la protection contre les inondations et la salubrité publique, et que l'administration se réserve le droit de réglementer les éclusées de l'usine.

a) Pour les concessions en cours de validité, ces dispositions vous permettent si nécessaire de réglementer l'exploitation hydraulique de l'ouvrage, dans le respect de l'équilibre général de la concession.

L'exploitant doit soumettre à l'approbation du Préfet un projet de consigne d'exploitation.

L'exploitant proposera cette consigne après avoir réalisé, sous sa responsabilité, les études et essais nécessaires pour vérifier sa validité. Il devra privilégier les essais ou expériences en grandeur réelle sur le terrain.

Ce projet de consigne d'exploitation sera instruit par la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, service chargé du contrôle de la concession, qui consultera les services concernés mentionnés au § 2.1. de la présente circulaire, afin notamment que soit vérifiée la crédibilité de la méthodologie suivie pour les études et essais réalisés par l'exploitant. Si nécessaire, ces services ainsi que les maires concernés seront associés à une réunion sous votre autorité avant approbation de la consigne par arrêté préfectoral. Ils seront rendus destinataires de la consigne approuvée. Celle-ci est mise en oeuvre par l'exploitant sous sa responsabilité.

En cas de refus de l'exploitant de proposer une consigne d'exploitation susceptible d'être jugée satisfaisante, les dispositions nécessaires pourront être arrêtées par le Préfet sur la base du cahier des charges, dans le respect de l'équilibre général de la concession.

b) Dans le cas d'une nouvelle concession, le décret du 13 octobre 1994 pris au titre de la loi du 16 octobre 1919 et de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 prévoit l'intervention d'un règlement d'eau qui fixe en tant que de besoin les conditions techniques d'exploitation des ouvrages. Ce règlement peut être modifié selon une procédure identique à celle de son établissement, dans le respect de l'équilibre général de la concession.

Ouvrage autorisé - Service chargé du contrôle de l'ouvrage : service chargé de la police des eaux

Dans le cas des ouvrages autres que ceux relevant d'une concession, les autorisations peuvent être modifiées par utilisation de l'article 14 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993. Celui-ci permet de fixer par arrêté complémentaire des prescriptions additionnelles pour satisfaire aux exigences de la sécurité civile. L'instruction des modifications sera faite par le service chargé de la police des eaux.