

CONCLUSIONS et AVIS

**Enquête publique relative au PLAN
de PREVENTION des RISQUES LITTORAUX
de l'ÎLE de NOIRMOUTIER**

CONCLUSIONS

2.1 : Rappel du projet

Par décision n° **E15000144-44** du 5 juin 2015 (*Pièce EP n° 2*) et à la requête de Monsieur le Préfet de la Vendée, Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Nantes a désigné une commission d'enquête en vue de procéder à une enquête publique ayant pour objet :

"Le Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles Littoraux de l'Île de Noirmoutier".

Le Préfet de la Vendée a prescrit l'élaboration du PPRNPL de l'Île de Noirmoutier par arrêté n° 2011-DDTM/SEERN-028 du 6 janvier 2011.

L'élaboration du présent projet, après un 1^{er} projet refusé en 2012 par les Élus et la population de l'Île, a été réalisée suivant le Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP), autrement dénommé cahier des charges, établi en collaboration par un Comité de Pilotage élargi (COFIL) et un Comité Technique (COTECH) comprenant les Services de l'État requis, les Élus et différentes Associations de l'Île.

Le dossier du projet a été constitué conformément à la législation en vigueur par le service Eau, Risques et Nature de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Vendée, avec le concours du cabinet d'études DHI de Nantes.

Ce projet de PPRNPL (par abréviation PPRL), qui englobe la totalité de l'Île de Noirmoutier et des quatre communes la composant, Barbâtre, L'Épine, La Guérinière et Noirmoutier-en-l'Île, **est un outil de prévention des risques se fondant sur la motivation prioritaire de l'État du caractère impératif de la mise en sécurité des personnes**, et sur une secondaire, la réduction des dommages aux biens.

Il est établi **sur la base du principe qu'aucun ouvrage ne peut être considéré comme totalement infaillible** et sur le critère d'un **niveau marin de 4m20** correspondant au niveau observé durant la tempête Xynthia, **supérieur au niveau marin d'occurrence centennale défini statistiquement par le SHOM**.

Dans le cadre d'une île à forte vocation touristique (près de 70 % de résidences secondaires) dont les 2/3 du territoire sont situés sous le niveau des plus hautes eaux, ce qui implique qu'elle est particulièrement exposée aux phénomènes de submersion marine, et ce que confirme son histoire, y compris récente, qui recense nombre de submersions et ruptures d'ouvrages importantes causées par les intempéries, il a pour objectifs :

1. **D'interdire les implantations nouvelles dans les zones les plus dangereuses** afin de préserver les vies humaines,
2. **De réduire le coût des dommages liés aux inondations** en réduisant notamment la vulnérabilité des biens existants dans les zones à risques,

3. **D'adapter le développement de nouveaux enjeux** afin de limiter le risque dans les secteurs les plus exposés et afin de préserver les zones non urbanisées dédiées à l'écoulement des submersions et au stockage des eaux.

De ces objectifs, découlent les principales conséquences suivantes :

- Dès son approbation le PPRL vaut servitude d'utilité publique et s'impose aux documents d'urbanisme en vigueur (POS / PLU),
- Il définit des zonages réglementaires dans lesquels les constructions sont interdites (zone rouge) ou autorisées sous conditions (zone bleue),
- Il définit des cotes de référence correspondant au niveau de 1^{er} plancher pour les constructions futures,
- Il définit un niveau de vulnérabilité en fonction de la hauteur d'eau prévue dans les bâtiments,
- Il impose la création pour les bâtiments existants d'une zone ou d'un niveau refuge en fonction du niveau de vulnérabilité,
- Il impose la mise en sécurité de diverses installations fixes ou mobiles,
- Il impose un délai maximal de 5 ans pour la mise en conformité des bâtiments et installations existantes,
- Il autorise le recours au Fonds Barnier pour le financement des aménagements rendus obligatoires sur les constructions existantes.

Conformément à la législation en vigueur et à l'arrêté préfectoral du 6 janvier 2011, le projet de PPRL a fait l'objet d'une consultation du public qui s'est déroulée du 29 janvier au 29 mars 2015, puis a été soumis à l'avis des membres du Comité de Pilotage (COPIL) par lettre recommandée avec accusé de réception du 11 mai 2015, et notifié aux communes et à la Communauté de Communes de l'Île de Noirmoutier. Ces consultations ont fait l'objet d'un bilan intégré au dossier d'enquête publique.

Le dossier du projet, présenté à l'enquête publique après quelques modifications tenant compte des observations recueillies lors de la consultation du public, était réglementairement constitué, malgré une rédaction peu compréhensible rapidement et par tout public.

2.2 : Rappel du déroulement de l'enquête

La commission d'enquête, commissaires-enquêteurs suppléants inclus, a participé à 6 réunions préparatoires avec les services de l'État afin de préparer l'organisation matérielle de cette enquête pour laquelle une grosse affluence était attendue compte tenu du nombre de logements concernés par un zonage restrictif.

Pour cette raison ainsi que la répartition nationale et internationale des propriétaires, la commission a décidé, avec l'aval de Monsieur le Préfet, d'utiliser un site internet sécurisé et dédié à l'enquête, permettant au public de télécharger les documents du dossier d'enquête, de consulter les observations déposées sur les registres en mairies et sur le registre dématérialisé ouvert à cet effet sur le site, et surtout de déposer une observation directement sur ce registre dématérialisé.

Un registre physique de 200 pages, comprenant les délibérations des conseils municipaux ainsi que les avis des entités administratives et des associations consultées, reçus avant l'ouverture de l'enquête au public, a été mis à disposition du public avec le dossier soumis à l'enquête publique dans chacune des mairies de l'Île. D'autre part, un ordinateur permettant de consulter le dossier et le registre dématérialisé cité ci-dessus a également été mis à la disposition du public au siège de l'enquête publique, la mairie de Noirmoutier-en-l'Île, pendant toute la durée de l'enquête ouverte au public.

La commission d'enquête a rencontré individuellement le 16 juillet 2015 chacun des Maires de l'Île, puis à 3 autres reprises par la suite, et a effectué le 17 juillet une reconnaissance sur le terrain des principaux sites de défaillances identifiés en compagnie de la DDTM, maître d'ouvrage du PPRL, ainsi qu'à différentes reprises au cours de l'enquête publique.

Conformément à l'arrêté préfectoral n° **15 DRCTAJ/1-361** du 24 juin 2015 (*Pièce EP n° 3*), l'enquête publique a été ouverte à 8h30 en mairie de Noirmoutier-en-l'Île le 22 juillet 2015 et à l'heure d'ouverture des autres mairies le même jour.

Les commissaires-enquêteurs titulaires ont participé à toutes les permanences aux dates et heures définies dans l'arrêté d'ouverture ci-dessus, permanences au nombre de 5 par commune réparties au cours des 6 semaines couvertes par l'enquête publique durant la principale période touristique et estivale de l'année.

Ils ont également été amenés à consulter dans le cadre de cette enquête de très nombreux et volumineux documents (plus de 3500 pages) sans compter les observations, peu nombreuses en rapport de ce qui était attendu, mais très fournies.

La commission d'enquête a également rencontré individuellement toutes les Associations qui l'ont demandé.

Après s'être déroulée dans de bonnes conditions auprès du public, grâce notamment à la disponibilité du personnel des services communaux, le président de la commission d'enquête a clôturé l'enquête publique et les registres physiques le samedi 29 août 2015 à 13 h 30, à l'exception du registre dématérialisé sur le site internet que la commission d'enquête avait choisi de laisser ouvert pour les retardataires jusqu'à 23 h 59' 59" le même jour.

2.3 : Rappel des observations

Au cours du délai d'ouverture au public de l'enquête, la commission a reçu 209 visiteurs aux permanences ou lors de rendez-vous hors permanence, et 1344 visiteurs sur le site internet <https://www.registre-dematerialise.fr/123>, sur lequel 922 téléchargements de documents du dossier d'enquête ont été effectués. L'ensemble de ces visites a permis de recueillir 105

observations écrites, dont un certain nombre très détaillées puisque l'ensemble de ces contributions totalise près de 800 pages, auxquelles il faut adjoindre les 4 délibérations des conseils municipaux de l'île ainsi que les 5 avis émis par les entités consultées au mois de mai dernier et reçus avant l'ouverture de l'enquête au public, et 143 observations orales.

De l'ensemble de ces observations, la commission d'enquête extrait les constatations suivantes :

- Comme à l'accoutumée dans les enquêtes publiques, la majorité des observations donne un avis défavorable au projet, avis à tempérer toutefois au regard d'une part, du fait que le public d'accord avec le projet ne prend pas la peine de venir signifier son assentiment, et d'autre part, du peu d'observations recueillies par rapport au nombre de propriétaires concernés,
- Ainsi, 73 % des observations recueillies relèvent des erreurs et contestent le zonage, soit pour des raisons personnelles tenant à la situation de certaines parcelles (31 observations écrites), soit de manière plus globale comme les communes et la CCIN par exemple,
- De même, la totalité des communes, la CCIN, les associations telles que CDI3P, l'ASL des Propriétaires de la Résidence des Sableaux, l'ASA des Dunes du Vieil, l'Association Loire & Nour, l'ASDBVBB, ou encore le Syndicat Mixte Marais Bocage Océan, contestent certaines brèches projetées forfaitairement et/ou les méthodes employées et calculs effectués,
- Ces mêmes collectivités territoriales souhaiteraient un assouplissement de la législation actuelle afin de prendre en compte les possibilités actuelles de construction en zones inondables,
- Certaines observations de particuliers ou d'associations, telles Vivre l'Île 12 sur 12, Les Amis de l'Île de Noirmoutier, France Nature Environnement ou VNE – Coorlit 85, ou encore de la DREAL, déplorent l'absence de prise en compte du réchauffement climatique qui conduit le projet à sous-estimer le risque encouru,
- Relativement peu d'observations évoquent la dévaluation des biens induite par un classement en zone inondable,
- Les professionnels de l'île n'ont pas manifesté de crainte concernant une éventuelle diminution de l'activité, ce qui pourrait signifier que ceux-ci sont loin d'être aussi perturbés par l'instauration de ce projet que certains voudraient le prétendre,
- Les observations émanant des organisations professionnelles semblent ne prendre en considération que la défense des activités et biens sans pour autant prendre en compte malgré leurs assertions la sauvegarde des personnes,
- L'ensemble du dossier était insuffisamment explicite et difficilement compréhensible par le public, notamment à cause d'un manque de détails des cartographies.

2.4 : Examen de l'intérêt général du projet présenté

Le point essentiel qui doit permettre à la commission d'enquête de fonder son avis est celui de l'intérêt général du projet par rapport à son environnement au sens général du terme. Il doit être considéré au regard d'une approche comparative entre les **avantages** du projet et les **inconvenients** de celui-ci.

Avantages :

Le projet de PPRL interdit les nouvelles constructions dans les zones déterminées à fort degré de vulnérabilité au risque d'inondation, impose des niveaux ou zones refuges dans les constructions existantes en fonction de cette même vulnérabilité et des mesures de sécurité en cas de risque faible ou moyen : en cela, il tend à préserver la vie humaine.

Il impose aux collectivités de l'Île la mise en œuvre de différentes actions permettant à tout habitant permanent ou occasionnel de prendre conscience du risque de submersion marine et de connaître les moyens de se mettre en sécurité, notamment en imposant la réalisation immédiate des Plans Communaux de Sauvegarde et d'exercices effectifs.

Il impose également à la population d'effectuer les travaux de mise en sécurité des bâtiments et aménagements existants sous un délai de 5 ans et l'y incite par l'octroi de subventions.

Il oblige les élus de l'Île à mettre en conformité les documents d'urbanisme, à prendre la mesure du risque encouru, à mettre en œuvre les moyens d'une protection efficace des personnes sous leur responsabilité, et limite la spéculation foncière.

Inconvénients :

Le zonage rouge imposé par ce projet rend inconstructibles certains terrains qui l'étaient auparavant, des propriétaires pouvant être lésés s'ils ont payé des impôts élevés pendant de nombreuses années, ou dans le cadre de partages de successions devenant inéquitables.

Le projet provoque une dévaluation momentanée de certains biens.

Il ne tient pas compte du réchauffement climatique, ce qui semble devoir contribuer à l'insatisfaction du public par une succession d'incertitudes.

Il ne propose pas de solution alternative à l'interdiction de construction et n'impose pas de normes de construction pour réduire la vulnérabilité des bâtiments eux-mêmes.

Il rompt la relative unité architecturale des maisons anciennes de plein pied.

De ce comparatif, la commission d'enquête retient l'objectif primordial de protection des personnes ainsi que la mise en œuvre de moyens effectifs pour y parvenir, et considère en conséquence que le projet de PPRL répond à l'intérêt général.

D'autre part, la commission d'enquête souhaite rappeler que "la prévention" vise les risques avérés, ceux dont l'existence est connue historiquement ou démontrée, dont la fréquence d'**occurrence** est déterminée par un calcul de **probabilité**, la réalisation du risque étant **aléatoire**.

La "précaution" vise les risques **hypothétiques**, non encore confirmés scientifiquement, mais dont la possibilité peut être identifiée à partir de connaissances **empiriques** et **scientifiques**.

C'est sur la base de ces définitions que le législateur a inscrit le "principe de précaution" dans la Constitution Française le 1^{er} mars 2005.

Le Plan de Prévention des Risques Naturels Littoraux est dans l'esprit et la lettre du principe de précaution puisqu'il vise à **protéger les personnes** et à réduire les dommages aux biens face à des événements climatiques de grande ampleur.

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

C'est pourquoi, de tout ce qui précède,

Au vu :

- Du contenu du dossier soumis à l'enquête publique,
- Du déroulement de l'enquête publique et de la documentation étudiée,
- Des observations recueillies,
- Des réponses apportées par la DDTM,
- Du rapport établi,
- De la législation en vigueur,

Et considérant objectivement en particulier que :

- L'Île de Noirmoutier possède un système de défense contre la mer qui, bien que beaucoup mieux pourvu que d'autres côtes du littoral atlantique, n'en reste pas moins faillible, y compris à des événements tempétueux classiques, comme le montrent largement son histoire et les événements récents,
- Les Plans Communaux de Sauvegarde, à l'exception de celui de La Guérinière, ne sont pas connus de la population et apparaissent inapplicables en l'état,

- La majorité des élus de l'Île ne semble pas avoir pris réellement conscience 5 ans après la catastrophe de Xynthia de la recrudescence des évènements climatiques et de la nécessité d'agir sans attendre pour préserver les populations dont ils ont la responsabilité, ce qui oblige l'État à se substituer à eux,
- Ces derniers, ainsi que certaines associations, semblent vouloir privilégier les intérêts économiques au détriment de la population, en contestant de manière quasi systématique les hypothèses envisagées, les méthodes et les calculs mis en œuvre, alors qu'ils ont été associés aux services de l'État pour l'élaboration du cahier des charges et tout au long de la constitution du présent projet,
- Leurs communications semblent tenir parfois plus de la désinformation que d'une critique objective et constructive, les amenant à contester certaines conclusions des études effectuées à leur demande,
- La "contre-expertise" effectuée par le cabinet CASAGEC pour le compte de la CCIN ne semble pas démontrer d'erreurs d'appréciation flagrantes dans l'étude réalisée par l'État, spécifiant en préliminaires qu'elle n'a pas eu accès au dossier et aux études du projet de l'État, mais plutôt une approche différente des hypothèses de constitution de l'étude,
- La commission d'enquête n'a pas pour mission de départager deux approches différentes ou d'invalider telle ou telle défaillance, même si certaines apparaissent difficilement justifiables, d'autant plus que ce projet est basé sur des hypothèses qui, par définition, ne pourront se vérifier qu'à terme, même si les modélisations essaient d'approcher au plus près la réalité,
- Le projet comporte des cartes qui ne mentionnent pas le nom des voies et des lieux, ce qui devra être rectifié dans la version définitive avant approbation,
- bien que le guide méthodologique le permette, la commission d'enquête s'interroge sur l'opportunité de maintenir un camping en zone vulnérable, alors que ce même guide oblige à mettre les pièces à sommeil en zone ou niveau refuge hors d'eau,
- le tableau de synthèse du zonage réglementaire est incompréhensible et devra être retiré ou présenté différemment lors de la version définitive,
- la norme de 1m20 sous plafond pour une zone refuge n'est pas adaptée et doit être portée à 2m20,
- La définition de la bande de précaution le long de la digue Jacobsen n'est ni justifiée ni cohérente sur l'ensemble de la réserve naturelle du marais de Müllembourg, inconstructible par nature, ainsi que sur la partie Ouest (centre ancien), et devra être supprimée,
- Le projet comporte également quelques autres incohérences de zonage que les services de la DDTM se sont engagés à rectifier dans la version définitive, ainsi que toute demande ultérieure justifiée par un relevé topographique réalisé par géomètre-expert,

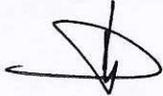
- Le projet ne prend pas en compte le facteur aggravant du réchauffement climatique, ce qui, comme le souligne l'analyse du CEREMA du 18/09/2015, a des conséquences bien supérieures aux éléments contestés par les observations,
- La législation actuelle ne permet pas à l'État d'envisager une solution alternative à l'inconstructibilité en zone rouge, ce que seul un aménagement de la loi peut réaliser.

La commission d'enquête émet en conséquence de ce qui précède un **avis favorable** à l'instauration du PPRNPL de l'Île de Noirmoutier, **sous réserves** :

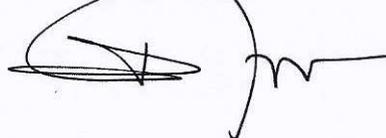
- d'unifier la norme sous plafond pour les zones refuges à 2m20,
- de sa mise en révision en 2016, si possible dès le 1^{er} semestre, pour prendre en compte le réchauffement climatique imposé par la circulaire du 27 juillet 2011.

Fait à La Genétouze le 5 octobre 2015
La Commission d'enquête,

fo Monique Maugrion



Denis Marze



Claude Renou



Jean-Yves Albert



Gilbert Fournier

