

**ENQUÊTE PUBLIQUE PORTANT SUR L'ÉLABORATION
DU PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES (PPR)
Naturels prévisibles sur la commune de Sainte Rose**

Réalisée du 09 août 2022 au 09 septembre 2022 inclus

Décision N° E22000011/97 du Tribunal Administratif de la Réunion en date du 23 Mai
2022

Arrêté Préfectoral N° : 1358/SG/DCL/BU en date du 19 juillet 2022



CONCLUSIONS ET AVIS

Commissaire enquêteur Monsieur Jean-Pierre SCHIETTECATTE

PRÉAMBULE

1-Objet du projet

2-Coordonnées du Maître d’Ouvrage

3-Les principaux textes régissant l’enquête publique

4-Le dossier

5-Sur l’information du public

6-Sur la participation du public

7-Visites sur le terrain

8-Cohérence du projet

9-Acceptabilité du projet

10-Opposition au projet

11-Propositions et réponses du Maître d’Ouvrage

12-Difficultés

13-Les aspects négatifs ou pénalisants du projet

14-Les aspects positifs du projet

AVIS

PRÉAMBULE

La politique de prévention des risques naturels a pris un essor particulier en France en 1994, par suite d'une succession d'événements catastrophiques ayant affecté le pays depuis 1987.

Les événements cycloniques survenus en 2018, notamment le cyclone Berguitta et la tempête Fakir, ont démontré par les dégâts qu'ils ont causé aux habitations et aux voiries, que l'aléa mouvement de terrain doit être pris en compte sur la commune de Sainte Rose.

Cette commune située sur la côte Est, présente un niveau de précipitations annuelles très important en comparaison avec le reste du territoire. Ces pluies intenses entraînent des conséquences sur les possibilités d'occurrence, non seulement d'inondations, mais également de mouvements de terrain, surtout à proximité des ravines.

La commune de Sainte Rose est concernée par arrêté préfectoral n° 0096 du 25 janvier 2011 par un Plan de Prévention des Risques naturels " inondation ".

Cela justifie que la révision du PPRn soit entreprise 11 années plus tard, en prenant en compte les aléas mouvements de terrain, très liés aux aléas inondation.

La présente enquête publique qui a été conduite du 09 août 2022 au 09 septembre 2022, soit 32 jours consécutifs, a pour objet l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques Naturels "inondation et mouvements de terrain" sur la commune de Sainte Rose.

1-Objet du projet

Le projet répond à la nécessité d'informer les populations, sur les risques naturels connus dans la commune, car il retrace l'historique des événements survenus, il signale à titre indicatif les dommages constatés, il caractérise et cartographie les aléas "inondation" (mise à jour) et "mouvements de terrain ".

Cet aléa MVT, jusqu'alors ignoré, est de nature à mieux informer les administrés, et à réduire leur exposition à ces risques, dans un contexte de développement de l'urbanisation lié aux évolutions démographiques, et de croissance des enjeux et des vulnérabilités

Un développement urbain mal maîtrisé peut aggraver considérablement les catastrophes, en particulier lorsque les zones exposées sont urbanisées.

Des aménagements hydrauliques non-transparents ou aménagements mal dimensionnés d'un point de vue géotechnique peuvent accentuer les effets d'inondation ou accélérer les processus érosifs et entraîner une déstabilisation des terrains en place.

Ces phénomènes largement constatés sur l'Île de La Réunion qui subit régulièrement les effets dévastateurs des cyclones n'épargnent pas Sainte Rose d'inondations et de mouvements de terrain comme démontré dans le paragraphe relatif aux données historiques du rapport.

C'est pourquoi, dans un contexte de développement de densification de l'urbanisation et d'une majoration de la vulnérabilité, l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques naturels " inondation " et mouvements de terrain " sur la commune de Sainte Rose est justifié.

2-Coordonnées du Maître d'ouvrage

La personne responsable de l'élaboration du PPR sur la commune de Sainte Rose est :

Le Préfet de La Réunion.

Elle est représentée et assistée par :

La Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de La Réunion qui a en charge l'instruction de ce projet de plan.

3-Les principaux textes régissant l'enquête publique

Les textes relatifs à la procédure d'élaboration ou la révision d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles sont :

- Articles L.562-1 à L.562-9 du code de l'environnement ;
- Articles R.562-1 à R.562-11 du code de l'environnement.

Les textes relatifs à l'enquête publique sont :

- Article L.123-1A du code de l'environnement : participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement ;
- Articles L.123-1 à L.123-2 du code de l'environnement : champ d'application et objet de l'enquête publique
- Articles L.123-3 à L.123-18 du code de l'environnement : procédure et déroulement de l'enquête publique ;
- Articles R.123-1 à R.123-27 du code de l'environnement : champ d'application, procédure et déroulement de l'enquête publique ;
- Arrêté préfectoral N°1358 SG/DCL/BU du 19 juillet 2022 prescrivant l'ouverture, sur la commune de Sainte Rose, d'une enquête publique concernant le projet d'élaboration du Plan de Prévention des Risques (PPR) naturels prévisibles relatif aux aléas "inondation et mouvements de terrain".

4-Le dossier

Le dossier disponible sous deux formats, le premier en version papier accessible en deux endroits de la commune de Sainte Rose, le second en version numérique sur un site dont les coordonnées figurent dans l'arrêté d'enquête publique.

Concernant la composition du dossier et des exemplaires mis en consultation, tous les documents exigés par le code de l'environnement sont présents.

Les divers documents, note de cadrage réglementaire, note de présentation, règlement littéral, documents graphiques, et annexes, s'articulent en cohérence les uns avec les autres. A ce stade de lecture, il n'apparaît aucune contradiction flagrante qui nuirait à la compréhension de la règle de droit applicable selon les secteurs.

La note de cadrage réglementaire, qui est un résumé non technique du dossier, éclaire le lecteur non averti et facilite sa compréhension du contexte réglementaire et de la méthodologie de la prévention des risques naturels, des principales caractéristiques du présent projet de PPR, et des finalités de l'enquête publique.

La note de présentation, bien que dense, est facilement compréhensible dans ses chapitres relatifs au contexte, aux objectifs, et au cadre juridique du PPR. Les chapitres relatifs à la caractérisation et à la cartographie des aléas, sont moins accessibles au grand public, mais cela est inévitable en raison de leur nature hautement technique.

Ainsi, la méthodologie conduit d'une part en une graduation en 3 niveaux de l'aléa inondation (faible, moyen et fort) qui combinent les facteurs de vitesse et de hauteurs de submersion.

D'autre part, 4 niveaux de l'aléa mouvements de terrains (faible, moyen, élevé, très élevé) sont établis, selon les probabilités d'occurrence et les potentiels de dommages sur les enjeux bâtis.

On peut cependant regretter que le ruissellement urbain (ou pluvial) ne soit pas pris en compte dans la cartographie de l'aléa inondation, dans la mesure où il n'est pas dénué de conséquences dommageables, et que dans l'esprit du public, ses causes et ses effets sont difficiles à distinguer de ceux de l'aléa inondation tel que traité par le présent projet.

5-Sur l'information du public

La publicité dans les journaux, sur les sites internet de la DEAL, de la Préfecture et en certains points de la commune a répondu aux modalités et délais légaux.

La publicité a même été au-delà du minimum légal, avec la publication d'encarts relatifs à la tenue d'une réunion d'information avant l'ouverture de l'enquête, le 28 juillet 2022 ainsi que le rappel de l'enquête publique.

La distribution de 2530 prospectus d'information dans les boîtes aux lettres, a atteint son objectif, car presque l'unanimité des personnes venues aux permanences a été destinataire de ce support de communication.

Pendant l'enquête publique, j'ai pu contrôler lors de mes permanences et déplacements, que l'affichage est resté effectif et conforme aux obligations réglementaires sur le terrain, ainsi que sur les sites internet pendant toute sa durée.

6-Sur la participation du public

Du mardi 9 août au vendredi 9 septembre 2022, le public a pu accéder au dossier complet au service aménagement sur le site de l'ECLAT et sur le site du PEET, aux jours et heures ouvrables et rencontrer le commissaire enquêteur lors des permanences (10 au total).

Ainsi, toutes les personnes reçues ont donc pu obtenir des éléments à leurs interrogations quant au classement de leurs parcelles, et ont pu formuler, le cas échéant, une demande de modification du zonage.

Pour mémoire, 17 observations ont été formulées, dont 2 font doublon, mais il faut également considérer les 1077 consultations et 527 téléchargements de documents sur le registre dématérialisé, même si celles-ci ont été ramenées à 991 consultations et 502 téléchargements par la prise en compte de consultations antérieures à l'ouverture de l'enquête.

Il peut paraître étonnant d'observer un nombre relativement important de consultations pour un nombre de contributions aussi faible, même nul.

Il faut espérer que le public a pu trouver dans la documentation mise à sa disposition les éléments de réponse qu'il souhaitait y trouver.

La possibilité de télécharger et consulter les divers documents du PPR " Inondation et mouvements de terrain " a été appréciée par certains d'administrés, qui m'en ont fait la remarque lors des permanences.

La mise œuvre de mesures de publicité, au-delà des obligations légales, a donc contribué à délivrer une information optimale du public, ce qui pose question quant à la faible participation du public, hormis sur le site du dossier dématérialisé.

Pour mémoire, toutes les observations du public ont été analysées par le commissaire enquêteur, le Maître d'Ouvrage et son bureau d'études (BRGM) et des visites de terrains ont été programmées les 23 et 28 septembre 2022 pour étudier les requêtes formulées.

7-Visites sur le terrain

Lors de ces déplacements, les requérants avisés en amont, étaient présents et ont pu présenter leurs explications et interprétations de la topographie du terrain, pour soutenir leur requête. Ces visites se sont avérées pertinentes pour éclairer le BRGM, la DEAL, et moi-même sur ces sollicitations.

Les avis du BRGM et de la DEAL, sur chacune de ces requêtes, figurent dans le rapport, paragraphe mémoire en réponse et sont intégralement reprises en annexe. Elles ne sont pas reproduites dans les présentes conclusions.

Ils participent cependant pleinement à l'avis qui est donné sur le présent projet de PPR.

8-Cohérence du projet

Les zones exposées aux risques, comme celles non directement liées aux risques mais sur lesquelles se trouvent des constructions, ouvrages ou aménagements susceptibles de les aggraver ou d'en créer de nouveaux ont été correctement identifiées et délimitées dans la mesure des moyens techniques et scientifiques approuvés et disponibles.

Les enjeux de la commune ont été clairement identifiés et sont par ailleurs listés dans le projet.

Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde prises sur ces zones, tant par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, que celles qui peuvent échoir aux particuliers ont également été clairement identifiées et définies.

9-Acceptabilité du projet

Le document soumis à l'enquête publique a été porté dans une logique de prévention, en s'appuyant sur l'analyse des enjeux avec pour objectif de comprendre l'organisation et le fonctionnement du territoire et d'identifier les différents points de vulnérabilité de la commune.

Le PPR actuellement opposable sur la commune, limité au seul aléa "inondation" ne répond pas à cette vulnérabilité de la commune.

Le Maître d'ouvrage a largement sollicité la population dans le cadre de la concertation en organisant des réunions publiques (2) et en annonçant l'enquête publique conformément aux textes en vigueur et en allant largement au-delà des obligations légales.

Les Personnes Publiques Associées consultées ont émis un avis favorable ou réputé favorable, aucun avis défavorable n'a été émis. Seules quelques remarques ont été émises et étudiées par le Maître d'Ouvrage.

Les observations du public ont fait l'objet d'une analyse exhaustive et de réponses argumentées qui figurent dans le mémoire en réponse fourni par le Maître d'ouvrage dans les délais réglementaires.

10-Oppositions au projet

Le commissaire enquêteur n'a pas noté d'oppositions formelles au projet : seules quelques contributeurs ont fait part de leur souhait de voir modifier la cartographie et par là même, le zonage réglementaire qui les concerne ou qui s'applique à leur parcelle et les contraintes qui s'imposent.

11-Propositions et réponses du maître d'Ouvrage

La DAAF a proposé que le règlement soit complété afin d'autoriser que les déchets végétaux puissent faire l'objet d'une valorisation agronomique par retour au sol. Ce qui permettrait la prise en compte du potentiel de valorisation des biomasses végétales, comme la paille de canne laissée au champ.

Le Maître d'Ouvrage a répondu que la proposition de la DAAF sera étudiée avec attention notamment dans les secteurs non soumis à l'aléa inondation. Pour les zones soumises à l'aléa inondation, une suite favorable à cette proposition ne pourra être envisagée que si cette valorisation par retour au sol n'est pas susceptible d'aggraver les risques (risques d'entraînement et d'embâcles).

La Chambre d'Agriculture souhaite que le PPR préconise la mise en place de protection des exploitations agricoles situées en zone de risques et qu'il soit envisagé la réalisation de travaux d'aménagement afin de limiter les conséquences sur les activités agricoles.

Le Maître d'Ouvrage a répondu que le PPR n'a pas vocation et n'est pas habilité à porter et définir un programme ou plan d'actions global de travaux ou d'actions de réduction de la vulnérabilité ou de réduction des risques dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Ce type de programme ou plan d'actions relève de démarches ou outils spécifiques comme par exemple, les Programmes d'Action et de prévention des Inondations (PAPI).

Le public n'a formulé aucune proposition ou contre-proposition ; les seules observations ont porté sur des demandes de déclassement ou de réajustement des limites de zonage réglementaire, avec un seul intérêt personnel et en "voulant préserver l'avenir".

Le commissaire enquêteur propose à la commune de Sainte Rose qui n'en n'est pas doté, de mettre en place dans les meilleurs délais un Schéma de Gestion des Eaux Pluviales (S.G.E.P) afin de mieux appréhender les phénomènes récurrents aux inondations pluviales ou ruissèlement urbain régulièrement évoqué par le public qui ne parvient que difficilement à faire la différenciation avec les inondations retenues par le PPR.

12-Difficultés

Le Plan de Prévention des Risques dont la finalité est d'assurer la sécurité des personnes, des biens et des activités induit de facto, des obligations, des restrictions, des interdictions qui touchent en profondeur la vie locale.

Au cours de l'enquête, j'ai pu constater que les administrés réduisent souvent le PPR, à l'interdiction de construire dans les zones R1 rouge/ R2 orange, et à la nécessité d'une étude de terrain pour dans les zones bleues (B2, B2u et B3), ce qui va entraîner des frais supplémentaires.

Le public fait abstraction de la partie générale du règlement, pour se focaliser sur les interdictions, autorisations, et prescriptions selon les zones.

Lesquelles sont clairement rappelées dans le tableau ci-dessous qui reprend les codes couleur de la cartographie :

Zone R1	Zone R2	Zone B2	Zone B2u	Zone B3
<p>Les principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ne pas augmenter la population dans les zones les plus exposées - interdiction des nouvelles constructions - ne pas augmenter les risques <p>Sont interdits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toutes constructions nouvelles - tous remblais, dépôts - les murs et clôtures pleines - ... <p>Sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les travaux pour mise en sécurité - reconstructions et réparations après sinistres autres que ceux causés par les aléas - les activités et usages agricoles traditionnels à condition de ne pas générer d'embâcles - ... 	<p>Les principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre le maintien des activités et constructions existantes - garantir les conditions d'écoulement des eaux - ne pas augmenter les risques <p>Sont interdits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toutes constructions nouvelles - tous remblais, dépôts - les murs et clôtures pleines - ... <p>Sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les extensions (20m²) - annexes et garages dans la limite de 20 m² - les assainissements autonomes - les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles sous réserve de réaliser une étude technique - les activités et usages agricoles traditionnels à condition de ne pas générer d'embâcles - ... 	<p>Les principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre les constructions nouvelles sous conditions - ne pas aggraver les risques et les conditions d'écoulement <p>Sont interdits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions et aménagements restreignant le libre écoulement des eaux - les établissements sensibles - les sous-sols - les clôtures pleines - ... <p>Sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions et extensions au-dessus de la cote de référence - les assainissements autonomes - les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles sous réserve de réaliser une étude technique - les activités et usages agricoles traditionnels à condition de ne pas générer d'embâcles - ... 	<p>Les principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre une densification de l'habitat ou l'ouverture de nouvelles opérations d'aménagement - ne pas aggraver les risques et les conditions d'écoulement <p>Sont interdits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les remblais - les sous-sols en zone d'aléa inondation - les clôtures pleines - ... <p>Sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions et les opérations d'aménagement sous réserve de réaliser une étude technique - les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles sous réserve de réaliser une étude technique - les activités et usages agricoles traditionnels à condition de ne pas générer d'embâcles - les extensions - les piscines - ... 	<p>Les principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre les constructions nouvelles sous conditionst - ne pas aggraver les risques et les conditions d'écoulement <p>Sont interdits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions situées sous le cote de référence - les sous-sols - les clôtures pleines - ... <p>Sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions nouvelle ou extensions de bâtiments - les activités et usages agricoles traditionnels à condition de ne pas générer d'embâcles - les ERP au-dessus de la cote de référence - les assainissements autonomes - les piscines - ...

13-Les aspects négatifs ou pénalisants du projet.

Les inconvénients, inhérents à tout PPR par les restrictions qu'il établit, sont ressentis par quelques particuliers, dont l'appréciation des répercussions s'opère à court terme.

Cette dernière est limitée à l'intérêt personnel, sans prendre en compte la notion d'intérêt général et de solidarité face aux catastrophes et à leur gestion.

La perte de valeur foncière des biens soumis aux servitudes instaurées par le PPR, et l'impossibilité de mener à bien un projet immobilier ou autre aménagement, sont souvent alléguées par les requérants à l'appui de leurs observations.

Le public comprend le principe de graduation du risque, mais certains requérants, s'appuient sur leurs constats personnels, dressés sur une période par hypothèse plus courte que la référence centennale, pour exposer une approche plus " optimiste " que celle traduite par la cartographie du présent projet. Ce handicap de compréhension et d'acceptation de la méthodologie d'élaboration du règlement, explique la formulation de certaines observations, et l'insistance de certains requérants dont la demande était restée vaine à l'issue de la concertation.

14-Les aspects positifs du projet

Les restrictions portées au droit de propriété par les servitudes d'utilité publique établies par ce projet sont justifiées par la nécessité de faire prévaloir l'objectif de protection des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles, sur d'autres considérations ou intérêts privés.

Le projet n'a pas d'incidence négative sur la protection de l'environnement et contribue, bien que ce ne soit pas son objectif, à la préservation de certains secteurs.

Le projet, dans ses objectifs, répond à la mission de protection des personnes et des biens incombant à l'État, face aux catastrophes naturelles, en dépit des contraintes qu'il peut imposer à certains propriétaires par le règlement.

Le projet permet de :

- délimiter les zones exposées aux risques dites " zones de danger "
- délimiter les zones dites " zones de précaution "
- définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde
- définir, dans les zones mentionnées les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants.
- informer la population des risques potentiellement encourus.

Le projet concilie le besoin de sécurité des administrés de Sainte Rose avec une certaine compréhension des besoins liés à l'urbanisation, en autorisant les constructions nouvelles sous prescriptions, dans les zones jugées sécurisables ou peu exposées (B2, B3, B2u).

L'importance des superficies classées en B2u notamment en centre-ville, dans des secteurs jugés sécurisables en raison de l'importance d'ouvrages de confortement, illustre cette conciliation du besoin de sécuriser les populations avec la nécessité de répondre aux besoins du développement urbain de la commune des Avirons.

La révision de plan de prévention des risques d'inondations et mouvements de terrains sur la commune de Sainte-Rose à La Réunion (974) n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine.

L'augmentation des surfaces inconstructibles au sein des espaces à vocation urbaine est résiduelle.

Le PPR ne prescrit pas de travaux de protection sur les constructions existantes.

AVIS

L'élaboration d'un PPR multi-aléa, avec mise à jour du risque " inondation " et prise en compte du risque " mouvements de terrain " pour la commune de Sainte Rose répond à l'objectif d'information des populations, de prévention des risques, de protection et de sauvegarde, et de réalisation de l'objectif fixé par l'État pour une couverture multi-aléas de toutes les communes de l'île.

Les restrictions prévues par le projet sont acceptables parce qu'elles sont clairement justifiées, par une topographie des lieux et une exposition aux aléas finement évaluées, comme les analyses approfondies du BRGM, partenaire technique de la DEAL, l'ont établi.

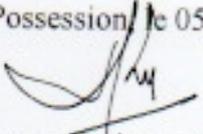
Le présent PPR a vocation dans l'avenir à évoluer en fonction notamment de la connaissance des phénomènes naturels et des travaux de protection réalisés dans les secteurs exposés.

Ce projet de PPR "inondation " et "mouvements de terrain " pour la commune de Sainte Rose est donc indispensable.

L'examen du dossier, des observations du public, des différents avis des Personnes Publiques Associées, de l'entretien avec M. Michel VERGOZ, maire de Sainte Rose, des visites de terrain complémentaires, des analyses du BRGM, de la réponse de la DEAL aux observations formulées dans le procès-verbal de synthèse et des éléments évoqués ci-dessus me permettent d'émettre un

AVIS FAVORABLE

Au projet d'élaboration de Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles " Inondation" et "mouvements de terrain ", sur la commune de Sainte Rose.



La Possession, le 05 octobre 2022.
Le commissaire enquêteur
Jean-Pierre SCHIETTECATTE