

## **ENQUETE PUBLIQUE**

### **Enquête publique portant sur le Plan de Prévention des Risques Littoraux de la Côte de Jade Dossier E18000174/44**

### **CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE du Commissaire Enquêteur**

Les conclusions porteront sur les points suivants :

- rappel de l'objet de l'enquête,
- synthèse et qualité des informations relatives à l'enquête,
- synthèse des observations du public,
- conclusions et avis motivé.

#### **1 – Rappel de l'objet de l'enquête**

L'enquête publique porte sur le Plan de Prévention des Risques Littoraux de la Côte de Jade qui comprend les communes de Saint-Brévin les Pins, Saint-Michel Chef Chef, La Plaine sur Mer et Préfailles, et s'est déroulée du 22 Octobre 2018 à 9 h au 22 Novembre 2018 à 17 h.

Le porteur du projet est la Direction Départementale des Territoires et de la Mer, 10 boulevard Gaston Serpette à Nantes, Direction rattachée à la Préfecture de la Loire Atlantique.

Les politiques publiques dans le domaine de la prévention des risques d'inondations et de submersions marines, objet des lois de 1987 et 1995, ont été renforcées à la suite des conséquences de la tempête Xynthia survenue en Février 2010. La circulaire du Ministère de l'Écologie du 2 Août 2011 réaffirme les prescriptions en ce domaine et identifie 303 communes en France métropolitaine considérées comme prioritaires en vue de la mise en place d'un P P R L.

En Loire Atlantique, 16 communes font partie de cette liste. A ce jour , deux P P R L ont été approuvés en 2016, l'un relatif à la partie nord de la Baie de Bourgneuf, et l'autre sur la partie sud de la presqu'île de Guérande, qui comprend notamment Saint-Nazaire et la baie de La Baule. La couverture totale de la côte sera assurée par deux autres P P R L, l'un objet de cette enquête publique et relatif à la Côte de Jade et l'autre portant sur la partie nord de la presqu'île de Guérande, soit la baie de Pont Mahé et le Traict de Pen Bé.

Rappelons que les P P R L ont pour objectif la protection des biens et des personnes par la mise en place de dispositions spécifiques contre les risques de submersions marines et d'érosions côtières. Les P P R L se traduisent donc par des servitudes d'utilité publique.

La submersion marine se définit par des entrées d'eau de mer, par sur-verse directe, paquets de mer, ruptures des ouvrages de protection, dans des zones occupées par des personnes et leurs habitats et par des activités diverses. L'érosion se définit par une altération continue du trait de côte sous l'effet de la mer, qu'il s'agisse de côtes rocheuses ou sablonneuses. Le P P R L élabore des cartes des aléas, donc des risques encourus, liés aux submersions marines et à l'érosion côtière, et délimite ainsi des zones exposées aux risques. A chaque zone correspond un règlement d'urbanisme spécifique établi selon le degré de dangerosité pour les personnes et les biens, appelés enjeux.

Ce règlement stipule, selon ce niveau de risque :

- l'interdiction de toute implantation humaine dans les zones les plus dangereuses et de les limiter dans les autres zones exposées aux risques,
- la réduction de la vulnérabilité aux risques des bâtis existants et des projets autorisés,
- la préservation des capacités de stockage et d'écoulement des eaux de submersion,
- la prescription de mesures de prévention, de sauvegarde et de protection.

La portée juridique du P P R L produit ses effets vis à vis :

- des communes qui doivent annexer le P P R L au P L U dans l'année suivant son approbation, et élaborer un Plan Communal de Sauvegarde dans les deux ans suivant l'approbation du P P R L ou bien mettre à jour dans l'année le P C S existant,
- des particuliers, en matière d'assurance en cas de non respect des mesures obligatoires du P P R L relatives à la mise en conformité des biens immobiliers existants, à la construction de biens immobiliers ou bien l'exercice d'activités en violation du règlement, et à la construction de biens immobiliers sur des terrains réputés inconstructibles par le P P R L.

## **2 – Synthèse et qualité des informations relative à l' enquête**

### **1) Procédure de déclenchement de l'enquête.**

Arrêté Préfectoral n° 2018 BPEF/185 du 24 Septembre 2018 d'ouverture de l'enquête publique portant sur le P P R L.

Arrêté Préfectoral du 18 Septembre 2015 de prescription du P P R L.

Décision E 18000174/44 du 12 Juillet 2018 du Président du Tribunal Administratif de Nantes portant désignation d'un commissaire enquêteur., M Jean-Marie Demange.

Les autres textes de référence sont récapitulés au rapport d'enquête aux points

- 1- 2, cadre juridique et réglementaire :
  - Code de l'Environnement, notamment les articles L562-1-1 à L 562-9, R 562 562-1 à 562-11(portant sur les P P R N) , L 123-1 et suivants et R 123-1 et suivants ( relatifs à l'enquête publique),
  - Code de l'Urbanisme, notamment article L153-60
- 1- 4, composition du dossier soumis à enquête qui comporte :
  - une notice explicative sur l'élaboration des P P R L,
  - une note de présentation,
  - le bilan de la concertation,
  - le règlement,
  - 12 cartes sur les cotes de submersion Xynthia + 20 cm et + 60 cm et les zonages réglementaires.

### **2) Avis sur le contenu du dossier.**

Le contenu du dossier est conforme aux prescriptions des articles du Code de l'Environnement propres aux P P R L.

Les documents présentés sous forme littéraire, (notice explicative, note de présentation, bilan de la concertation et règlement) donnent des explications claires permettant à toute personne de se renseigner de façon aisée sur les différents aspect du dossier. Ces documents comportent un glossaire sur la terminologie spécifique au P P R L, facilitant ainsi la compréhension du dossier.

Les cartes relatives aux cotes de submersion et aux zonages réglementaires sont explicites en vue de l'appréhension des enjeux du projet de P P R L.

Les personnes qui se sont rendues en permanences ont pu situer de façon rapide les lieux qui les intéressaient en vue de connaître leur situation au regard des règles édictées par le P P R L.

### 3) Cadre de l'enquête.

L'enquête a eu lieu du 22 Octobre 2018 à 9 h au 22 Novembre 2018 inclus à 17 h soit pendant 32 jours pendant lesquels les dossiers et les registres de l'enquête publique ont été mis à la disposition du public dans les quatre mairies de la Côte de Jade : Saint-Brévin les Pins, Saint-Michel Chef Chef, La Plaine sur Mer et Préfailles, pendant les heures d'ouverture au public des mairies.

Le siège de l'enquête publique se trouvait à la mairie de Saint-Brévin les Pins.

Un registre dématérialisé a été mis à la disposition du public pour faire valoir ses observations.

Dix permanences ont été tenues aux dates fixées par l'arrêté préfectoral (point 2-4-1 du rapport), quatre à Saint-Brévin les Pins, deux à Saint-Michel Chef Chef, deux à La Plaine sur Mer et deux à Préfailles.

La période de l'enquête incluait les vacances de la Toussaint pour permettre aux propriétaires de résidences de vacances de participer à l'enquête publique, ce qui a été vérifié puisque 20 % des observations émanent de personnes ne vivant pas de façon permanente sur la Côte de Jade.

### 3) Publicité, affichage.

L'information du public a été effectuée dans les conditions réglementaires par voie de presse et par les affichages dans les mairies et sur les sites, ce qui a été vérifié sur place par mes soins.

Des affiches réglementaires (format A2 fond jaune, caractères d'écriture noirs) ont été placées à l'intérieur et l'extérieur de chaque mairie, ainsi que sur différents sites des communes, à raison de 10 à Saint-Brévin, 7 à Saint-Michel Chef Chef, 12 à La Plaine sur Mer et 8 à Préfailles. La présence de ces affiches a été vérifiée par mes soins les 9 et 10 Octobre, soit avant l'ouverture de l'enquête publique.

Les mairies ont aussi annoncé l'enquête publique par le biais des bulletins municipaux et les comptes rendus des délibérations de conseils municipaux, et par leurs sites internet qui comportaient un lien avec le site de la Préfecture support du dossier du P P R L.

La D D T M, porteur du projet, a piloté un processus de concertation préalable à l'enquête publique et dont le bilan figure au dossier. Ce processus a débuté dès 2012 par la création d'un comité de pilotage et ce processus s'est accéléré dans l'année précédant cette enquête.

Ont été ainsi organisées des réunions d'information et d'échanges en vue d'élaborer le projet avec les élus, des représentants des associations environnementales, des représentants des acteurs économiques et sociaux, et des particuliers. Pour ces derniers, deux réunions publiques se sont tenues le 17 Novembre 2017 et le 9 Juillet 2018, donc dans ce cas, en période estivale, en vue de favoriser la participation des propriétaires de résidences de vacances à ce processus. Cette concertation a certainement contribué à une meilleure compréhension et acceptation du dossier par la population. Un nombre significatif de particuliers venus se renseigner en permanences m'ont indiqué avoir participé à ces deux réunions publiques et y avoir trouvé un grand intérêt..

En conséquence, je considère que le public disposait des moyens de pouvoir s'informer de façon exhaustive, claire et régulière sur le projet.

**4) Conditions matérielles de déroulement de l'enquête.**

Les conditions d'installation du commissaire enquêteur et celles de l'accueil du public ont été satisfaisantes. Les permanences se sont tenues dans des salles de réunion des mairies ce qui a facilité la consultation des dossiers, et des cartes du projet du P P R L. Par ailleurs, il convient de souligner la très bonne coopération des Élus et des Personnels des mairies tout au long du déroulement de l'enquête.

**5) Incidents intervenus au cours de l'enquête**

Deux séries d'incidents ont émaillé le bon déroulement de l'enquête :

- l'arrachage d'affiches jaunes, par trois fois à La Plaine sur Mer ( deux au port de la Gravette et une à la Prée) avant et pendant l'enquête. La Préfecture en a été de suite informée et des mesures conservatoires ont été prises en concertation entre moi même et les mairies, en vue de remédier à cette question,
- les difficultés de circulation que j'ai rencontrées, venant de Guérande, pour me rendre aux permanences du Samedi 17 Novembre (La Plaine sur Mer) et du Lundi 19 Novembre (Préfailles) en raison du blocage dans les deux sens du pont de Saint-Nazaire par les gilets jaunes.

**3 – Synthèse de l'examen des observations des personnes Publiques Associées, du public et Mémoire de réponse de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer.**

**1) Observations des Personnes Publiques Associées:**

Les Personnes Publiques Associées qui réglementairement devaient donner un avis sur le projet de P P R L l'ont effectué dans les conditions suivantes :

- avis obligatoires :
  - les quatre communes concernées par le projet de P P R L : les conseils municipaux de ces communes ont voté à l'unanimité en faveur du P P R L, le 3 Septembre 2018 pour Saint-Brévin les Pins, le 24 Septembre 2018 pour Saint-Michel Chef Chef, le 27 Septembre 2018 pour La Plaine sur Mer et le 7 Septembre 2018 pour Préfailles,
  - les communautés de communes : avis favorables de Sud Estuaire (Saint-Brévin) le 20 Septembre 2018, et de Pornic Agglo Pays de Retz le 20 septembre 2018.
- avis facultatifs : aucune des entités sollicitées, Région, Département, Chambre de Commerce et d'Industrie, Centre National de la Propriété Forestière n'a fait parvenir de réponse à la date de clôture de l'enquête publique.

Préalablement à l'enquête publique, un rendez vous a été pris avec les Élus et la personne en charge de l'urbanisme les 9 octobre (La Plaine sur Mer et Saint-Brévin) et 10 Octobre ( Préfailles et Saint-Michel Chef Chef) 2018 en vue de définir les modalités pratiques de déroulement de l'enquête et de l'examen des principales composantes du dossier relatives à leurs communes respectives.

L'avis des maires a été recueilli par mes soins en cours d'enquête, le 12 Novembre pour Préfailles et Saint-Michel Chef Chef, le 19 Novembre pour La Plaine sur Mer et le 22 Novembre s'agissant de Saint-Brévin, comme prévu par l'arrêté préfectoral. Au cours de ces entretiens, les maires ont confirmé leur volonté de voir être mis en place le projet de P P R L et il a été procédé à un examen des principales observations déposées par le public pour chacune des communes considérées.

## 2) Observations du public : descriptif et analyse.

### 1° Descriptif

La participation du public peut être considérée comme satisfaisante :

- 57 personnes se sont rendues dans les permanences avec une dominante en faveur de Saint-Brévin les Pins (20 personnes) où se sont tenues quatre permanences et La Plaine sur Mer ( 18 personnes) où les particuliers directement concernés par le P P R L avaient reçu un courrier de sensibilisation envoyé par la mairie,
- les moyens d'expression utilisés ont été avant tout les visites en permanences, au nombre de 39, les particuliers ayant souhaité obtenir des informations précises et sur cartes, sur la situation de leurs biens immobiliers au regard du P P R L. Les mentions figurant sur les registres papier ont été peu nombreuses ( 7 pour quatre registres) et les dépôts de courriers remis en ou hors permanences se sont situés au même niveau modeste ( 9 courriers reçus).  
Le registre numérique n'a pas rencontré la faveur du public avec seulement trois mentions : sans doute, comme il a été mentionné ci-dessus, cet outil n'était peut-être pas bien adapté à la demande des particuliers qui souhaitaient avoir des informations de vive voix et de visu.

### 2° Analyse.

Il me paraît important de souligner que le projet de P P R L est accepté par la population et que les quelques contestations qui ont été recensées ne portent pas sur le P P R L lui même, mais sur certaines limites de son périmètre, dans des cas peu nombreux et bien précis.

L'analyse des observations met en évidence quatre thèmes, dont l'importance est variable.

2°-1 Thème portant sur les demandes d'information sur la localisation des biens immobiliers par rapport au périmètre du P P R L et des conséquences qui pouvaient en résulter. 38 observations ont abordé ce sujet considéré comme très sensible par les propriétaires.

2°-2 Thème portant sur le trait de côte : 9 observations ont été formulées et ont concerné surtout la commune de La Plaine sur Mer mais aussi Saint-Brévin les Pins. Il s'agit des personnes, le plus souvent habitant en limite du trait de côte qui réclament un meilleur entretien du rivage.

2°-3 Thème portant sur la contestation du P P R L : quatre observations ont été faites dont 3 sur le périmètre du P P R L relatives à des terrains situés en contre bas de leurs biens et non inclus dans le P P R L bien que davantage porteurs de risques que les biens de ces mêmes personnes, et un remarque sur les critères de cotes d'évaluation des risques, jugés insuffisants.

2°- 4 Thèmes portant sur des remarques de nature administrative, concernant des rectifications de limites cadastrales ou bien de moyen d'accéder au site internet de la Préfecture.

La réunion de remise du PV de synthèse des observations du public a eu lieu le 27 Novembre 2018 dans les locaux de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer. Un mémoire de réponse a été dressé, qui apporte des complément d'information sur certaines des observations déposées, ce document ayant été joint au dossier d'enquête publique.

Plusieurs éléments de principe figurent dans ce mémoire, en examinant les remarques formulées par la D D T M en réponses à certaines observations :

- pour les biens immobiliers figurant sur un terrain situé en zone B C (ou E RC), le fait que le bien soit localisé sur la partie « blanche » du terrain le place hors du champ d'application du P P R L. Pour autant, des relevés précis de superficie et de situation de ce bien doivent être établis,
- pour les biens situés en zone B C et en surélévation, par exemple des maisons se trouvant sur une falaise où sur une levée bien au dessus de niveau de la mer et donc des cotes de submersion, il n'est pas inutile de procéder à une mesure d'altimétrie (soit par recours à un

- géomètre expert, soit par le procédé Litto 3D) pour s'en assurer, et notamment vis à vis des questions d'assurance, de vente ou de location du bien considéré,
- pour le trait de côte, il est rappelé que le P P R L est un document qui vise à encadrer l'urbanisation dans les secteurs soumis aux aléas de submersion marine et d'érosion. Il n'a pas pour objectif de réduire ces aléas par la construction d'ouvrages de protection mais peut conduire à une réflexion à l'échelle locale pour mener à bien des travaux dans l'intérêt général et portés par les collectivités locales,
  - la D D T M répondra au cas par cas à certains particuliers en liaison avec la commune concernée, ces cas étant très peu nombreux.

#### **4 – Conclusions et avis motivé.**

Compte tenu :

- de la procédure d'enquête publique mise en œuvre,
- de la phase d'information et d'échanges intervenue à l'initiative du porteur de projet vis à vis du public au sens le plus large, en préalable à l'enquête publique,
- des avis émis sur ce dossier par les personnes Publiques Associées et les groupements intéressés par ce projet,
- les observations du public,
- des réponses apportées par le maître d'ouvrage aux observations du public,
- du déroulement de l'enquête, et de l'information du public sur le dossier de cette enquête,
- et du bilan de cette enquête figurant ci-après

#### **1) Éléments positifs**

##### **1) - 1 Contexte général du P P R L**

Il est utile de rappeler le contexte global dans lequel s'inscrit le P P R L de la Côte de Jade. Les conséquences de la tempête Xynthia de Février 2010 ont conduit les Pouvoirs Publics à renforcer et accélérer la mise en place au plan national de procédures de protection contre les risques naturels dont font partie les P P R L, procédures déjà définies par les lois de 1987 et 1995. La circulaire du Ministère de l'Écologie du 2 Août 2011 liste 303 communes métropolitaines définies comme prioritaires en vue de la mise en place d'un P P R L. Je considère donc qu'il s'agit d'une action d'intérêt général au plan national et dont l'objectif est la protection des personnes et des biens.

##### **1) - 2 Contexte départemental**

Le projet du P P R L de la Côte de Jade constitue la déclinaison au niveau départemental de la volonté des Pouvoirs Publics d'assurer une couverture totale des côtes métropolitaines par un plan de protection contre les risques naturels, et la liste établie en Août 2011 comptait 16 communes en Loire Atlantique. Deux P P R L ont déjà été approuvés en 2016, celui de la Baie de Bourgneuf Nord, et celui du sud de la presqu'île de Guérande, qui inclut la ville de Saint-Nazaire et la baie de La Baule.

Je considère donc qu'il est logique et souhaitable qu'une couverture totale de la façade maritime de la Loire Atlantique soit effective. Le P P R L de la Côte de Jade, y participe, de même que celui en cours pour la partie nord de la presqu'île de Guérande (baie de Pont Mahé et traict de Pen Bé).

### **1) – 3 Avis des communes**

Les conseils municipaux des quatre communes concernées par le P P R L de la Côte de Jade ont tous voté en faveur du projet de P P R L dans le courant du mois de Septembre 2018, et ces votes ont eu lieu à l'unanimité.

Je constate donc qu'il y a donc une volonté forte des communes de mettre en place cet outil de prévention en vue de la protection de leurs administrés et de leurs biens situés sur la commune, élément qui me paraît fondamental en vue de l'approbation du P P R L de la Côte de Jade.

### **1) – 4 Avis des Intercommunalités.**

Les deux communautés d'agglomération, celle du Sud Estuaire dont fait partie Saint-Brévin les Pins et celle de Pornic Agglo Pays de Retz, qui comprend les trois autres communes ont voté en faveur du projet de P P R L de la Côte de Jade en Septembre 2018.

J'observe donc que toutes les instances électives dont l'avis était sollicité sur ce projet ont exprimé leur volonté de soutenir le projet du P P R L.

Il me paraît important de souligner ce soutien car ce sont ces collectivités qui seront en charge de la mise en place effective du P P R L pour lui permettre de produire ses effets et notamment :

- ajout du P P R L au P L U, auquel il s'impose,
- mise à jour des Plans Communaux de Sauvegarde, leur rédaction étant en cours au moment du lancement du projet du P P R L,
- information du public concerné sur les effets concrets du P P R L par des courriers personnalisés,
- activation des moyens de protection via les P A P I en liaison avec les intercommunalités.

Cela constitue donc autant d'éléments favorables en vue de la mise en place du P P R L.

### **1) – 5 Information du public**

Les moyens mis en œuvre pour informer le public sur le projet du P P R L de la Côte de Jade ont été à la fois importants et pertinents :

- la concertation a débuté très en amont, avec la mise en place d'un comité de pilotage dès 2012, soit trois ans avant l'arrêté préfectoral de prescription du P P R L,
- la concertation s'est poursuivie de façon continue dans l'année qui précédait l'enquête publique, par des réunions d'information, d'explication et d'échanges avec les élus, les milieux professionnels et associatifs, et le public,
- les moyens d'informations utilisés ont été variés : presse locale, réunions d'information, sites internet des mairies, bulletins municipaux, site de la Préfecture, affichage réglementaire, pour ne citer que les principaux outils de communication.

Lors des permanences, j'ai pu constater que les particuliers que j'ai rencontrés faisaient référence à ces moyens d'information, en observant aussi que 20 % environ de ces personnes n'habitaient pas de façon habituelle sur la Côte de Jade, mais y étaient propriétaires d'une résidence de vacances.

Je considère donc que les moyens d'information utilisés ont rempli leur objectif.

### **1) – 6 Observations du public**

L'analyse des observations du public, quelques soient les thèmes abordés ou les moyens d'expression choisis, montre bien qu'il existe une véritable prise de conscience quant à la nécessité de mettre en place des outils de prévention, de protection et de sauvegarde contre les dangers ayant pour origines la submersion marine et l'érosion côtière.

Les quelques contestations du P P R L ont porté sur son périmètre dans des cas très limités et précis, mais n'ont pas remis en cause l'économie même et les objectifs du P P R L. En fait, les particuliers ont cherché avant tout à s'informer sur les conséquences du P P R L sur leurs biens immobiliers, et de trouver des moyens de s'adapter à cette situation nouvelle.

Je note aussi que le Mémoire en réponse de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer apporte des précisions fort utiles sur les effets du P P R L sur le patrimoine foncier des habitants.

J'en conclus donc qu'il existe de la part du public une attitude de compréhension et d'acceptabilité de ce projet, qui résulte de cette prise de conscience déjà évoquée et des moyens d'information utilisés qui ont permis la participation du public à ce projet et d'apporter des réponses à leurs interrogations.

## **2) Éléments négatifs.**

### **2) – 1 Contraintes d'urbanisme.**

Le P P R L institue une servitude d'utilité publique motivée par le souci de protéger les personnes et le biens contre les risques résultant de la submersion marine et de l'érosion côtière.

En conséquence, les cartes de zonages et leurs règlements correspondants définissent des zones de dangers et des mesures de prévention qui s'échelonnent en fonction du niveau de risques encourus de l'interdiction de projets nouveaux, au respect de normes de protection tant pour le biens nouveaux qu'existants à des degrés adaptés à la dangerosité des lieux.

Le P P R L s'imposant au P L U, il peut en résulter de nouvelles limitations ou restrictions à la constructibilité pour des projets nouveaux ou à l'aménagement ou la restauration des bâtis existants.

### **2) – 2 Coûts mise en conformité.**

Les mesures de mises en conformité vis à vis des prescriptions du P P R L peuvent avoir un coût relativement élevé et concernent :

- les mesures d'altimétrie du premier plancher,
- le diagnostic des travaux à conduire,
- la mise en œuvre des mesures obligatoires de conformité.

Il existe cependant des mesures financières d'accompagnement par l'État, pour les travaux, ou bien par les collectivités locales pour les mesures d'altimétrie et les diagnostic, en fonction des politiques retenues par celles-ci en ce domaine.

Il convient toutefois de rappeler que l'absence de mise en conformité peut avoir des conséquences sérieuses en matière d'assurance des biens concernés, de leur vente ou achat , et de mise en location.

### **En conséquence,**

Vu l'Arrêté Préfectoral n° 2018/ BPEF/185 du 24 Septembre 2018,

Vu la décision du Président du Tribunal Administratif de Nantes E 18000174/44 du 12 Juillet 2018,

Vu le rapport d'enquête,

Vu la synthèse des observations du public,

**je donne un avis favorable au Plan de Prévention des Risque Littoraux de la Côte de Jade.**

Fait à Guérande, le 18 Décembre 2018,

Le Commissaire Enquêteur, J.M DEMANGE

