

Maitre d'ouvrage : Préfecture de Charente-Maritime

Enquête publique du 04/12/2023 au 05/01/2024 - Commune de LA COUARDE SUR MER

Arrêté préfectoral du 08/11/2023, Décision du tribunal administratif du 03/10/2023

Commissaire Enquêteur : Marianne AZARIO

CONCLUSIONS MOTIVEES REGULARISATION DE LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PPRN DE LA COUARDE SUR MER



La Couarde-sur-Mer



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA CHARENTE-MARITIME

**Plan de Prévention des Risques Naturels
(PPRN)**

**Risques littoraux (érosion littorale et
submersion marine) et incendie de forêt**

Île de Ré

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS MOTIVEES

Préambule.....	2
1. La spécificité de la procédure.....	3
1.1 Un PPRn approuvé en 2018.....	3
1.2 Une décision administrative attaquée au contentieux.....	7
1.3 Les conséquences de la décision de la CAA de Bordeaux.....	9
2. L'analyse de l'évaluation environnementale.....	10
2.1 Les enjeux environnementaux majeurs.....	11
2.2 Les incidences du PPRn sur l'environnement.....	12
2.3 Les avis de l'Autorité environnementale.....	14
2.4 La méthodologie appliquée.....	16
3. Les résultats de l'enquête publique.....	18
3.1 La spécificité de l'enquête publique.....	18
3.2 Les suites de l'enquête publique.....	20
3.3 Les attentes du territoire.....	21
Avis personnel et motivé du commissaire enquêteur.....	22

TOME 2 : CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Préambule : La répétition d'évènements catastrophiques sur l'ensemble du territoire national a conduit l'Etat à renforcer la politique de prévention des risques naturels. Cette politique s'est concrétisée en particulier par la mise en place des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) dont le cadre est codifié dans le code de l'environnement. Les PPRN ont l'objectif, dans une perspective de développement durable, d'éviter une aggravation de l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels et de réduire leurs conséquences négatives sur les vies humaines, l'environnement, l'activité économique et le patrimoine. Par arrêté du 28 novembre 2014, la révision du PPRN des 10 communes de l'île de Ré a été engagée afin d'élaborer un PPRN actualisé par commune. Sur la commune de la Couarde sur Mer, ce PPRN concerne les risques littoraux (submersion marine et érosion du trait de côte) et d'incendie de forêt. Cette révision a été conduite en association avec les collectivités et le public ; après enquête publique menée en 2017 **le PPRN de la Couarde sur Mer a été approuvé par arrêté préfectoral du 15 février 2018**. Cette décision administrative a fait l'objet de recours en contentieux, devant le tribunal administratif de Poitiers puis devant la cour administrative d'appel de Bordeaux par décision du 5 juillet 2022. **Dans cette décision, les magistrats ont, après avoir rejeté l'ensemble des autres motifs de la requête, reconnu l'existence d'un vice entachant le PPRN et portant sur la décision de le dispenser d'une évaluation environnementale**. La cour précise que la mesure de régularisation du vice entachant le PPRN consistera à procéder à une nouvelle demande d'examen au cas par cas sur la nécessité de réaliser une évaluation environnementale. **En cas de soumission, cette évaluation environnementale devra être réalisée et soumise à enquête publique. Tel est l'objet de la présente enquête publique prescrite par arrêté préfectoral du 8 novembre 2023 et menée sur le territoire de la Couarde sur Mer du 4 décembre 2023 au 5 janvier 2024.**

UN RAPPEL DES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L'ENQUETE PUBLIQUE

L'enquête publique a été conduite sur le territoire de la Couarde sur Mer du 4 décembre au 5 janvier 2024, les conditions de forme ont été parfaitement respectées. Les modalités d'information et de participation du public sont présentées dans le rapport d'enquête. Sur un plan quantitatif, cette enquête publique a permis la participation de **34 personnes** à la faveur des 4 permanences, **97 contributions écrites**, 166 visiteurs et 155 téléchargements sur le site du registre dématérialisé. Les observations et propositions du public ont fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse notifié au préfet de Charente-Maritime le 12 janvier 2024, lequel a apporté ses éléments de réponse en tant que maître d'ouvrage du PPRn de la Couarde sur Mer dans un mémoire en réponse remis au commissaire enquêteur le 25 janvier 2024. Ces documents sont présentés in extenso dans le corps du rapport et y sont également annexés. **Il convient de préciser que le public qui a participé à l'enquête s'attendait à une évolution du PPRn approuvé en 2018**. Après explications apportées par le commissaire enquêteur sur le cadre juridique et l'objet de cette enquête publique, les observations produites ont d'une manière générale conduit à la remise en question du PPRn et des modalités de définition des aléas induisant le zonage appliqué à la parcelle, à l'attente de révision de ce document tant par les habitants que les élus.

Les avis de l'Autorité Environnementale joints au dossier d'enquête publique ont également été sources d'interrogations et de remarques du public, ce en raison de l'identification par l'Autorité Environnementale (MRAE) d'une évaluation environnementale qui ne répondait que partiellement à ce qu'elle en attendait et de l'absence d'actualisation des enjeux au regard de la prise en compte de l'évolution de l'urbanisation et des ouvrages de protection réalisés au titre du PAPI. Dans son mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, le maître d'ouvrage apporte des éléments complémentaires sur certains points des recommandations formulées et justifie sa méthodologie. **L'ensemble de ces points est amplement détaillé dans le rapport d'enquête et fait l'objet d'une analyse dans les présentes conclusions.**

Pour présenter ses conclusions motivées, le commissaire enquêteur va s'attacher à analyser :

- ✓ La spécificité de cette procédure de régularisation de l'évaluation environnementale du PPRn ayant conduit à la présente enquête publique,
- ✓ L'évaluation environnementale du PPRn produite à l'enquête publique
- ✓ Les résultats de cette enquête en termes d'information et de participation du public.

Ces trois thématiques développées permettront au commissaire enquêteur de finaliser un avis personnel et motivé sur la régularisation de l'évaluation environnementale du PPRn de la Couarde sur Mer.

1. LA SPECIFICITE DE LA PROCEDURE DE REGULARISATION DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PPRN « EX POST »

1.1 UN PPRN APPROUVE EN 2018

Un PPRN vise à mieux connaître les phénomènes et leurs incidences, assurer lorsque c'est possible une surveillance des phénomènes naturels, sensibiliser et informer les populations sur les risques encourus, prendre en compte les risques dans les décisions d'aménagement et les actes d'urbanisme, protéger et adapter les installations actuelles et futures, tirer les leçons des événements, faciliter la résilience du territoire.

La tempête Xynthia de février 2010 qui a fait beaucoup de dégâts sur la façade atlantique a conduit les services de l'Etat à lancer la révision des PPR existants afin d'actualiser les risques pouvant exister sur les territoires. Par arrêté du 28 novembre 2014, la révision du PPRN des 10 communes de l'île de Ré a été engagée afin d'élaborer un PPRN actualisé par commune. Sur la commune de la Couarde sur Mer, ce PPRN concerne les risques littoraux (submersion marine et érosion du trait de côte) et d'incendie de forêt. Cette révision a été conduite en association avec les collectivités et le public ; en 2014 le préfet de Charente-Maritime a par décision du 27 novembre 2014 conclu à la dispense d'évaluation environnementale du PPRn.

Après enquête publique menée en 2017, **le PPRN de la Couarde sur Mer a été approuvé par arrêté préfectoral du 15 février 2018, à ce jour il est applicable sur le territoire dans sa version approuvée en 2018.**

Selon la méthodologie issue de la circulaire du 27 juillet 2011, le guide d'élaboration des PPRn du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à partir des éléments de connaissance du territoire, le PPRN de la Couarde sur Mer a ainsi conduit à :

- **Réviser les aléas** pour prendre en compte l'évolution des territoires et les derniers évènements climatiques marquants.
- **Répertorier les enjeux** sur le territoire.
- **Etablir** par croisement des aléas et des enjeux **la cartographie du zonage réglementaire.**

LA DEFINITION DES ALEAS

• L'ALEA DE SUBMERSION MARINE

La circulaire du 27 juillet 2011 impose d'étudier deux aléas de référence :

- **Un aléa court terme (CT)** : Xynthia + 20 cm pour le niveau marin au large, ce qui conduit à définir la constructibilité des terrains.
- **Un aléa long terme (LT)** : Xynthia + 60 cm pour le niveau marin au large, ce qui conduit à définir les mesures de réduction de la vulnérabilité ou « côte plancher » dès lors que les projets sont admissibles sur l'aléa court terme.

L'aléa submersion marine est défini par croisement du **critère hauteur d'eau** (comparaison entre les côtes d'eau atteintes lors de l'évènement de référence et la topographie du terrain à partir du modèle numérique Litto 3D ou de relevés de géomètres experts) et le **critère de la vitesse d'écoulement des eaux et la dynamique des eaux.**

Il est reproduit ci-dessous le tableau éclairant cette analyse :

Vitesse \ Hauteur	0 à 0,50 m	0,50 à 1 m	> 1 m
0 à 0,20 m/s	Faible	Modéré	Fort
0,20 à 0,50 m/s	Modéré	Modéré	Fort
> 0,50 m/s	Fort	Fort	Très fort

Seuls les ouvrages existants au moment de l'approbation du PPRN peuvent être intégrés à ce dernier, des cartes d'aléas informatives prennent en compte la présence des futurs ouvrages. Il convient de préciser que des études des services de l'Etat mais aussi de la communauté de communes de l'île de Ré ont permis d'établir le scénario de défaillance des ouvrages de protection, point très largement contesté sur le territoire tant par les élus que la population.

• L'ALEA D'EROSION LITTORALE OU REcul DU TRAIT DE COTE

L'analyse des photographies d'archives a permis de définir la position du trait de côte à différentes dates puis d'analyser le taux d'évolution du littoral avec une projection à 100 ans. Le taux annuel précédemment défini est multiplié par 100. Dès lors, la zone comprise entre le trait de côte actuel et celui projeté à l'horizon 2100 sera considérée comme étant sujette à l'aléa érosion côtière. Compte-tenu de son caractère irréversible, seul un niveau d'aléa fort est retenu pour ce phénomène.

• L'ALEA INCENDIE DE FORET

Pour ce faire la méthodologie consiste à :

- Déterminer l'inflammabilité des massifs forestiers.
- Déterminer la combustibilité des massifs forestiers.

LA DEFINITION DES ENJEUX

Les zones naturelles et agricoles ; les zones ostréicoles ; les zones de tourisme, loisirs et sports ; les zones à vocation économique et industrielle ; les zones urbanisées avec une différenciation entre les secteurs urbanisés et les secteurs urbains fortement urbanisés (secteurs délimités par des voies de communication et comportant une densité de 20 logements à l'hectare en 2010).

LA DEFINITION DU ZONAGE REGLEMENTAIRE

La détermination du zonage sur chaque parcelle résulte du croisement des aléas et des enjeux du territoire. Les différents croisements répondent aux principes nationaux d'élaboration des documents réglementaires des PPRN issus de la circulaire du 27 juillet 2011 et du guide d'élaboration des PPRN du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

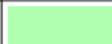
Parmi ces principes, figurent notamment :

- Les zones naturelles, aujourd'hui exemptes de toute urbanisation à l'exception d'enjeux particuliers comme les enjeux agricoles, aquacoles ou touristiques par exemple. Dans ce contexte, dès lors que ces zones sont soumises à un aléa quel que soit son niveau de qualification, un principe d'inconstructibilité sera établi pour ne pas venir ajouter de nouveaux enjeux. Pour autant, le règlement du PPRN permettra, en fonction du niveau de risque, de continuer à faire évoluer les enjeux existants.
- Dans les zones où l'aléa est important, le principe retenu est d'inscrire dans le document une inconstructibilité future des parcelles concernées pour les nouveaux projets. Toutefois, des possibilités sont offertes sur les bâtis existants pour permettre la réalisation d'extensions ou de réhabilitations, tout en réduisant la vulnérabilité de l'ensemble.
- Les zones en érosion côtière : les conséquences de ce risque étant irréversibles, l'inconstructibilité stricte est requise.
- Les zones en bande de précaution : il s'agit des zones situées en arrière des ouvrages de protection où, suite à une défaillance de ces derniers, il se créerait d'importantes hauteurs d'eau et vitesses d'écoulement extrêmement dommageables pour la sécurité des personnes puis de biens. Dès lors, au vu de ce danger potentiel, un principe d'inconstructibilité strict est retenu.
- Les zones fortement urbanisées : dans ces secteurs en aléa modéré, la densité de l'urbanisation est très importante. Ainsi, le nombre de nouvelles constructions étant limité, la constructibilité est admise avec une possibilité d'adapter les projets par rapport à l'application de la cote plancher long terme. Pour tous les projets autorisés, des prescriptions constructives permettront de se prémunir du risque identifié.

Il est présenté ci-dessous l'ensemble des zonages du PPRN :

Les zonages réglementaires liés aux risques littoraux	
Les zones à caractère inconstructible	Les zones à caractère constructible
 la zone rouge Re zones soumises au risque d'érosion du littoral	 la zone orange Os zones fortement urbanisées en aléa modéré à court terme
 la zone rouge Rs1 zones submersibles situées dans la bande de précaution en arrière des ouvrages de protection ou en zone de danger extrême, hors zone d'érosion identifiée en zone Re	 la zone bleue Bs1 zones urbanisées en aléa faible à court terme
 la zone rouge Rs2 zones submersibles en aléa très fort à court terme	 la zone bleue claire Bs2 – zones urbanisées comprises entre les limites des deux aléas (court terme et long terme) – zones naturelles en aléa nul à court terme et faible à long terme
 la zone rouge Rs3 – zones naturelles en aléas faible, modéré et fort pour l'aléa court terme – zones naturelles hors aléa à court terme et en aléas modéré, fort et très fort pour l'aléa long terme – zones urbanisées en aléa modéré et fort pour l'aléa court terme	

Les zonages mixtes (Prédominance des risques littoraux sur les risques incendies de forêt)	
Les zones à caractère inconstructible	Les zones à caractère constructible
 la zone rouge hachurée en vert Ref ensemble des zones Re, soumises au risque d'érosion du littoral, également soumises à un aléa quelconque au titre du risque incendie feu de forêt	 la zone orange hachurée en vert Osf ensemble des zones Os, également soumises à un aléa quelconque au titre du risque incendie feu de forêt
 la zone rouge hachurée en vert Rs1f ensemble des zones Rs1, zones submersibles dans la bande de précaution, également soumises à un aléa quelconque au titre du risque incendie feu de forêt	 la zone bleue hachurée en vert Bs1f ensemble des zones Bs1, également soumises au risque incendie de forêt dans toutes les zones urbanisées en aléa faible (quelle que soit la défendabilité) ou modéré avec une bonne défendabilité du territoire
 la zone rouge hachurée en vert Rs2f ensemble des zones Rs2, en aléa très fort à court terme pour le risque de la submersion marine, également soumises à un aléa quelconque au titre du risque incendie feu de forêt	
 la zone rouge hachurée en vert Rs3f ensemble des zones Rs3, également soumises à un aléa quelconque au titre du risque incendie feu de forêt	

Les zonages réglementaires liés aux incendies de forêt	
Les zones à caractère inconstructible	Les zones à caractère constructible
 la zone rouge Rf zones soumises aux seuls aléas incendies de forêt. Elle comprend : – les zones qualifiées de naturelles (avec campings et activités éventuelles) soumises au risque incendie de forêt quel que soit le niveau d'aléa à l'exception des zones de débroussaillage – les zones urbanisées soumises à un aléa incendie de forêt en aléa modéré avec une défendabilité moyenne du territoire ou en aléa fort, quelle que soit la défendabilité du territoire	 la zone verte Vf les zones urbanisées et d'activités économiques, ainsi que les campings et les activités de loisirs en zone urbanisée, soumises à un aléa incendie de forêt : – en aléa faible avec bonne ou moyenne défendabilité du territoire – en aléa modéré, mais uniquement si la défendabilité du territoire est bonne

Les zonages mixtes (Prédominance des risques incendies de forêt sur les risques littoraux)	
Les zones à caractère inconstructible	Les zones à caractère constructible
 la zone rouge hachurée en bleu Rfs ensemble des zones Rf, également soumises au risque submersion marine	 la zone verte hachurée en bleu Vfs ensemble des zones Vf, également soumises au risque submersion marine dans toutes les zones urbanisées comprises entre les limites des deux aléas (court terme et long termes), ainsi que les zones naturelles en aléa nul à court terme et faible à long terme

LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DU PPRN

Le PPRn du 15 février 2018 se compose des éléments suivants :

- **Un résumé non technique**
- **Une note de présentation avec annexes : cartographies relatives à l'érosion, la submersion marine, l'incendie de forêt, les enjeux et les aléas**
- **Un règlement écrit**
- **Une carte du zonage réglementaire**

Conclusions motivées- Enquête publique régularisation évaluation environnementale du PPRN-La Courde sur Mer

Il convient de préciser que sur le territoire de La Couarde ce PPRn a fait l'objet lors de son élaboration de nombreuses contestations, en raison principalement de la définition des aléas intégrant le changement climatique, des scénarios de défaillance ou rupture des ouvrages de protection contre les risques de submersion marine. Un argument récurrent du public a été de considérer que si la tempête Xynthia avait épargné tel ou tel secteur de la commune, il n'était pas compréhensible que ce secteur puisse se retrouver en zone soumise à l'aléa submersion marine. Le maître d'ouvrage avait justifié de la méthodologie appliquée et des hypothèses de défaillance d'ouvrages de protection pouvant en effet conduire à définir des zones inondables bien supérieures à celles connues lors de la tempête Xynthia. Dès lors le maître d'ouvrage avait précisé que le seul fait qu'un terrain n'ait pas été inondé lors de la tempête Xynthia ne justifiait pas à lui seul un retrait du zonage du PPRn.

Aujourd'hui le PPRn approuvé par arrêté préfectoral du 15 février 2018 est toujours à ce jour applicable sur le territoire dans sa version approuvée en 2018.

ANALYSE GENERALE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : Le PPRn de la Couarde sur Mer contribue à protéger les personnes et les biens en rendant inconstructible 92% d'un territoire fortement exposé aux risques naturels ; en considérant les effets du changement climatique et le niveau prévisible de la montée des océans ; en tirant les enseignements des événements climatiques survenus dans le passé ; en sensibilisant les personnes sur les risques ; en permettant d'adapter les installations actuelles et futures ; en facilitant la résilience du territoire. Le PPRn répond en cela aux objectifs définis dans le code de l'environnement, en tant que plan visant dans une perspective de développement durable à éviter une aggravation de l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels et à réduire leurs conséquences négatives sur l'environnement.

1.2 UNE DECISION ADMINISTRATIVE ATTAQUEE AU CONTENTIEUX

Suite à l'approbation du PPRN par arrêté préfectoral du 15 février 2018, des requérants ont attaqué la décision devant la justice administrative.

Après un premier jugement devant le tribunal administratif de Poitiers qui a débouté les requérants, ceux-ci font appel et demandent à la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux d'annuler le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 17 octobre 2019, d'annuler l'arrêté du préfet de Charente-Maritime du 15 février 2018, d'enjoindre l'Etat de mettre en œuvre la procédure de modification du zonage du secteur du Fond des Airs au PPRN de la Couarde sur Mer. La Cour d'appel a rendu sa décision le 5 juillet 2022 portant référence n° 19BX04918.

- S'agissant de la légalité de l'arrêté d'approbation du PPRN du 15 février 2018

Les magistrats ont écarté l'ensemble des autres motifs évoqués à l'exception de la reconnaissance d'un **seul vice entachant l'acte d'approbation du PPRN et affectant la décision du préfet de Charente-Maritime du 27 novembre 2014 de dispenser le PPRN d'une évaluation environnementale.**

Ils ont considéré que le PPRN avait été prescrit, élaboré et approuvé par le préfet de Charente-Maritime et que dans ces conditions la circonstance que la même autorité ait dispensé le PPRN d'évaluation environnementale était de nature à caractériser un manque d'objectivité et un conflit d'intérêts de nature à « vicier la procédure ». Dans ces conditions la cour d'appel de Bordeaux a reconnu que la décision de dispense d'évaluation environnementale avait été prise dans des conditions irrégulières.

- S'agissant de la régularisation du vice entachant l'acte d'approbation du PPRN

Aux termes de l'article L.191-1 du code de l'environnement, si le juge administratif estime qu'une illégalité entachant l'élaboration, la modification ou la révision d'un plan ou programme mentionné à l'article L.122-5 du code de l'environnement, est susceptible d'être régularisé ; il peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le plan ou programme reste applicable. Ainsi le juge rend un jugement « avant dire droit » et surseoit à statuer sur le recours dont il est saisi.

Dans le cas présent, le vice affectant la dispense d'une évaluation environnementale peut être régularisé par la consultation d'une autorité présentant les garanties d'objectivité requises, ici la formation d'autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).

Dès lors les magistrats de la cour d'appel de Bordeaux identifient deux scénarios :

- Si l'autorité environnementale saisie décide que le PPRN de la Couarde sur Mer doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, celle-ci devra être réalisée et portée à la connaissance du public et donc faire l'objet d'une enquête publique, comme l'imposait à la date de l'arrêté en litige le code de l'environnement ; et consultation des conseils municipaux et organismes intéressés. « au vu des résultats de cette nouvelle enquête et de ces consultations, le préfet de Charente-Maritime pourra décider de procéder à l'édiction d'un arrêté modificatif régularisant le vice entachant la procédure initiale ».
- Si l'autorité environnementale saisie dispense le PPRN de la Couarde sur Mer d'une évaluation environnementale, l'information du public prendra la forme d'une mise en ligne sur le site internet de la préfecture.

ANALYSE GENERALE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : En effet ce qui caractérise l'Autorité Environnementale c'est une indépendance totale dans les avis produits en matière de prise en compte de l'environnement dans les Plans/Programmes/Projets. Cette indépendance n'était pas garantie à l'époque de la dispense d'évaluation environnementale du PPRn délivrée par la même autorité que celle qui portait le Plan, soit le préfet de Charente-Maritime. A présent et depuis 2016 la formation d'Autorité Environnementale est le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) et les Missions Régionales d'Autorité Environnementale (MRAE) émanations en région du CGEDD.

Ce vice entachant l'arrêté d'approbation du PPRn du 15 février 2018 peut faire l'objet d'une régularisation par le maître d'ouvrage, délai durant lequel l'autorité judiciaire a sursis à statuer sur la requête en annulation du PPRn qui lui a été présentée par les requérants. Les conséquences de la décision de la Cour d'Appel sur le PPRn sont présentées dans le paragraphe ci-dessous.

1.3 LES CONSEQUENCES DE LA DECISION DU 5 JUILLET 2022 DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX

- S'agissant des suites apportées à la décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux :

Le préfet de Charente-Maritime a saisi le 10 août 2022 la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE) de Nouvelle-Aquitaine dans le cadre d'une demande d'examen au cas par cas afin de savoir si le PPRN de la Couarde sur Mer devait être soumis à une évaluation environnementale.

La MRAE a, par décision du 5 octobre 2022, précisé que le PPRN de la Couarde sur Mer devait faire l'objet d'une évaluation environnementale. Cet avis qui sera détaillé dans le corps du présent rapport était joint au dossier d'enquête publique portant sur la procédure de régularisation de l'évaluation environnementale du PPRN de 2018.

Le préfet de Charente-Maritime a fait réaliser l'évaluation environnementale par le cabinet d'études Ecovia. Il a saisi l'autorité environnementale le 24 juillet 2023 afin de recueillir son avis sur l'évaluation environnementale, laquelle a rendu sa décision le 20 octobre 2023.

Monsieur le préfet de Charente-Maritime a sollicité le tribunal administratif de Poitiers par demande du 28 septembre 2023 afin de faire désigner un commissaire enquêteur pour conduire l'enquête publique afférente à la procédure de régularisation de l'évaluation environnementale du PPRN de la Couarde sur Mer. Par décision du 3 octobre 2023 M. le président du tribunal administratif de Poitiers a procédé à la désignation du commissaire enquêteur. Monsieur le préfet a prescrit l'organisation de l'enquête publique par arrêté préfectoral du 8 novembre 2023, l'enquête publique s'est tenue du 4 décembre 2023 au 5 janvier 2024.

Aux termes de l'enquête publique, rapport et conclusions motivées du commissaire enquêteur seront transmis par le préfet de Charente-Maritime aux magistrats de la Cour d'Appel de Bordeaux qui avaient sursis à statuer sur la requête présentée en annulation de l'arrêté d'approbation du PPRN du 15 février 2018.

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : Si le commissaire enquêteur comprend le bien-fondé d'une procédure de régularisation dans un contexte où un juge saisi a rejeté tous les autres motifs et si l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un Plan de Prévention des Risques Naturels lui semble d'importance majeure, il fait le constat que cette régularisation conduit à mener une évaluation environnementale « ex post », soit en 2023 sur un document élaboré de 2014 à 2017 et approuvé en 2018.

C'est un cas de figure d'enquête publique assez peu rencontré, le commissaire enquêteur aura l'occasion de développer ce point dans les présentes conclusions, spécificité qui a conduit le commissaire enquêteur à faire éclaircir par le maître d'ouvrage les suites potentielles de cette enquête publique (à lire dans le paragraphe 3.2 des présentes conclusions).

L'évaluation environnementale du PPRN de la Couarde sur Mer fait l'objet d'une analyse dans le paragraphe ci-dessous.

2. L'ANALYSE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE :

L'évaluation environnementale est codifiée dans le code de l'environnement. L'évaluation environnementale est un processus visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un projet ou plan/programme et ce dès les phases amont de réflexions. Elle sert à éclairer le porteur de projet sur les suites à donner au projet ou plan/programme au regard des enjeux environnementaux et ceux relatifs à la santé humaine du territoire concerné. **Elle doit rendre compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement du projet ou plan/programme et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés sur le territoire concerné.**

L'environnement doit y être appréhendé dans sa globalité : population et santé humaine, biodiversité, terres, sol, eau, air et climat, biens matériels, patrimoine culturel et paysage, ainsi que les interactions entre ces éléments. L'évaluation environnementale doit être proportionnée à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée, à l'importance et à la nature du projet ou plan/programme et aux incidences prévisibles sur l'environnement, notamment au regard des autres projets ou documents de planification. Les enjeux environnementaux doivent être préalablement hiérarchisés et une attention particulière doit être apportée aux enjeux identifiés comme majeurs pour le projet ou le plan/programme.

Aux termes du code de l'environnement, le rapport environnemental doit comporter à minima :

- Un résumé non technique
- Une présentation générale du plan/programme
- Une description de l'état initial de l'environnement
- Une description et une évaluation des effets notables du plan/programme sur l'environnement et la santé humaine
- Les solutions de substitution raisonnables
- L'exposé des motifs pour lesquels le plan/programme a été retenu
- Les mesures prévues pour éviter, réduire voire compenser les incidences négatives du plan/programme
- Les critères, indicateurs retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement

Le rapport environnemental du PPRN de La Couarde sur Mer valant évaluation environnementale réalisé par le cabinet d'études Ecovia est un document de 130 pages, il répond sur la forme aux exigences présentées ci-dessus.

L'architecture de ce rapport environnemental est construite autour des éléments suivants :

- **L'ARTICULATION DU PPRN AVEC LES DOCUMENTS CADRES (SDAGE et PGRI)**
- Synthèse : une bonne cohérence du PPRN avec ces documents.

- **L'ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT**

L'état initial de l'environnement fait l'objet d'une présentation détaillée sur les principales composantes environnementales. Pour chacune de ces composantes, il est proposé une évaluation des atouts/faiblesses pour le territoire et des perspectives d'évolution.

Il en est opéré ci-dessous une synthèse.

- Synthèse de la thématique milieu physique : territoire très exposé à l'océan, peu urbanisé, 1/3 de zones humides sur la commune.
- Synthèse de la thématique paysages et patrimoines : un patrimoine urbain et paysager unique, un site inscrit, une diversité d'espaces naturels et agricoles.
- Synthèse de la thématique milieux naturels et biodiversité : des milieux naturels remarquables, écosystèmes favorables à la faune et la flore, milieux remarquables qui font l'objet de différentes reconnaissances.
- Synthèse de la thématique ressources en eau : pas de cours d'eau, la commune a un schéma de gestion des eaux pluviales.
- Synthèse de la thématique ressources minérales : aucune ressource particulière ni exploitation.
- Synthèse de la thématique climat et énergie : une consommation énergétique du territoire en dessous des taux départemental et régional.
- Synthèse de la thématique qualité de l'air : des émissions de GAS en dessous de la moyenne départementale.
- Synthèse de la thématique nuisances sonores : très faibles sur le territoire communal.
- Synthèse de la thématique déchets : une production élevée du fait du tourisme, des démarches engagées.
- Synthèse de la thématique sites et sols pollués : aucun site de pollution avéré.
- Synthèse de la thématique risques naturels et technologiques : un territoire fortement exposé aux risques naturels, en particulier inondations et mouvements de terrain et forts aléas de feux de forêt. Des outils de gestion : PGRI, SLGRI, PAPI, PPRN, GEMAPI. Un risque sismique modéré et absence de risque technologique.

2.1 DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX MAJEURS

- **Les enjeux forts** : préserver les milieux naturels, notamment ceux en zone de submersion marine et les zones humides, privilégier les solutions fondées sur la nature pour la gestion des risques, réduire les aléas (limiter l'anthropisation et l'imperméabilisation des sols afin de permettre aux écosystèmes d'absorber l'eau, préserver les boisements garants de la stabilité des sols, préserver le rôle de stockage de l'eau des zones humides) et limiter l'exposition de la population (réduire la vulnérabilité dans les zones d'aléas, maintenir les espaces naturels et agricoles en zone d'aléa, réduire l'urbanisation en zone d'aléas, réglementer l'implantation et l'évolution du bâti pour tenir compte des risques et réduire la vulnérabilité des constructions existantes).
- **Les enjeux moyens** : préserver les milieux agricoles, naturels et forestiers notamment en zone d'expansion de crue, limiter les risques de pollution de l'eau.

- **Les enjeux faibles** : préserver le caractère patrimonial du territoire, préserver la qualité de l'air et les puits de carbone.

ANALYSE GENERALE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : les enjeux environnementaux identifiés permettent de comprendre que dans sa définition même et ses objectifs le PPRn concoure à la prise en compte de l'environnement, à la préservation des milieux humides, des zones d'expansion des crues, de protection de la biodiversité, de protection des populations contre les risques naturels.

2.2 LES INCIDENCES DU PPRN SUR L'ENVIRONNEMENT

Conformément au code de l'environnement, le rapport environnemental expose les effets notables de la mise en œuvre du PPRn sur l'environnement et la présentation des mesures prises d'évitement, de réduction, de compensation (mesures ERC).

Le rapport analyse les effets de la mise en œuvre du PPRn sur les composantes environnementales suivantes : la prise en compte des risques, la vulnérabilité des populations et des biens, les risques technologiques, les écoulements hydrologiques naturels, l'équilibre quantitatif des eaux, la qualité des eaux, la réduction des pollutions, la protection des milieux naturels remarquables et fonctionnalités écologiques, la protection des espaces naturels, les ressources minérales, la réduction de l'étalement urbain et de la consommation d'espace, les incidences au titre de Natura 2000.

La présentation des incidences sur l'environnement du PPRn est claire et compréhensible avec des questions ouvertes : « Comment le PPRn permet-il de réduire la vulnérabilité du territoire, comment le PPRn participe à maintenir les équilibres quantitatifs et qualitatifs de l'eau, comment participe-t-il à protéger les milieux naturels, la réduction de l'étalement urbain et la consommation d'espace..... ».

Synthèse globale : en rendant inconstructibles 92% du territoire et en réglementant 246 hectares supplémentaires par rapport au document précédent, le PPRn permet de réduire les impacts environnementaux sur les milieux agro-naturels, les ressources, les paysages, le maintien de nombreux services écosystémiques. De fait les incidences du PPRn sur l'environnement sont jugées globalement positives.

Aucune mesure Eviter, Réduire, Compenser (ERC) n'est prescrite en matière de risques car cette thématique est intégrée au PPRN.

Le suivi des incidences du PPRn sur l'environnement fait l'objet de proposition d'indicateurs de suivi, conformément au code de l'environnement. Le maître d'ouvrage a actualisé les indicateurs en état intermédiaire en valeur 2023.

Ils sont présentés ci-dessous :

Thématiques environnementales	Indicateurs/Variables	Type d'indicateurs	Source	Fréquence de suivi	État initial (approbation du PPRN, 2018)	État intermédiaire (données disponibles en janvier 2023)
Biodiversité	Superficie inconstructible en site Natura 2000 (ha)	Réponse	INPN	6 ans	365	365
	Superficie inconstructible en ZNIEFF (ha)	Réponse	INPN	6 ans	346	346
Paysages	Nombre de bâtiments sur le territoire communal	Pression	DREAL	6 ans	5694	5815
Occupation du sol	Superficie en zones U et AU du PLU (ha)	Pression	Commune	6 ans	Pas de cartographie disponible	154
Eau	État des masses d'eau	État	Agence de l'eau	6 ans	Ile de Ré : très bon états écologique, bon état chimique	Ile de Ré : très bons états
					Pertuis Breton : bons états calcaires et marnes du Dogger et Jurassique supérieur de l'Ile de Ré libres : bons états	Pertuis Breton : bons états calcaires et marnes du Dogger et Jurassique supérieur de l'Ile de Ré libres : bons états
Risques naturels et technologiques	Nombre total d'événements « Catastrophe Naturelle » depuis 1982	Pression	DDTM	6 ans	3	3
	Nombre de bâtis en zone d'aléa fort à très fort	État	DDTM	6 ans	2633	2673

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : Sur la forme, l'évaluation environnementale répond aux exigences du code de l'environnement. Les incidences sur l'environnement y sont analysées et l'évaluation environnementale est proportionnée aux enjeux du PPRn. Les choix opérés dans le zonage réglementaire, s'ils ont des conséquences importantes sur l'évolution du document d'urbanisme que le PPRn nécessite et sont à ce titre contestés par un grand nombre de personnes sur le territoire ; répondent aux objectifs du PPRn tel que défini dans le code de l'environnement et sont justifiés dans l'évaluation environnementale au regard des enjeux environnementaux identifiés.

Au regard de ces conséquences du PPRn sur le document d'urbanisme, on peut s'attendre à une analyse des incidences du PPRn sur l'évolution de l'urbanisation. Le rapport évoque dans la mise en place des indicateurs de suivi dont une actualisation de l'évolution chiffrée du bâti en zones d'aléa fort à très fort.

De ce point de vue, le commissaire enquêteur considère que l'indicateur de suivi du bâti gagnerait à être renforcé par la précision de la nature de ce bâti à partir des permis de construire et autorisations d'urbanisme délivrées.

Dans le corps du rapport il est évoqué également l'absence de report d'urbanisation au regard des dispositions du document d'urbanisme avant l'approbation du PPRn en 2018 (POS de 2015) ; toutefois l'actualisation chiffrée du bâti dans les indicateurs valeur 2023 n'est pas corrélée à la présentation des incidences du PPRn sur le document d'urbanisme qui a évolué (PLUi de 2019).

Cette question de l'actualisation des données en matière d'évolution de l'urbanisation a été soulignée par l'Autorité Environnementale, dont les deux avis sont présentés ci-dessous.

2.3 LES AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PPRN

Rappel du cadre d'intervention de l'Autorité Environnementale : pour chaque plan/programme soumis à évaluation environnementale, une Autorité Environnementale désignée par la réglementation (MRAE) doit donner son avis et le mettre à disposition du responsable du Plan/programme et du public. Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le responsable du plan et sur la prise en compte de l'environnement par le plan/programme.

L'avis vise à permettre d'améliorer la conception du plan/programme, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions. L'avis n'est ni favorable ni défavorable au plan/programme et ne porte pas sur son opportunité.

- L'avis du 5 octobre 2022 dans le cadre d'un examen au cas par cas de soumission du PPRN de la Couarde sur Mer à une évaluation environnementale.

Les considérants de l'avis de la MRAE portent sur les points suivants :

- Les enjeux environnementaux liés aux milieux naturels.
 - Le périmètre de la commune soumis à un ou plusieurs aléas de risques naturels (incendie de forêt et submersion marine).
 - Un dossier transmis constitué du PPRN de 2018 avec des éléments d'information datant de 2014.
 - La non prise en compte des aménagements réalisés issus du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) de l'île de Ré qui restent à évaluer dans le cadre du PPRN.
 - La question de l'articulation avec le PLUI approuvé en 2019 sur un territoire à forte pression foncière.
 - L'absence de bilan de l'application du PPRN au vu de l'urbanisation de la commune « afin de justifier la pertinence de son maintien en l'état ».
- L'avis du 20 octobre 2023 sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

Les considérants de l'avis de la MRAE portent sur les points suivants :

- Le rappel des attendus de la décision du 5 octobre 2022 (actualisation de l'analyse de compatibilité du PPRN avec les documents s'imposant sur le territoire, prise en compte de l'ensemble des aménagements réalisés issus du PAPI, présentation d'un bilan de l'application du PPRN depuis 2014 au vu de l'évolution de l'urbanisation de la commune).
- La MRAE rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan et au public de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux aux différents stades d'élaboration du document. « compte tenu des enjeux environnementaux du projet et de l'évolution des documents d'urbanisme qu'il nécessite, cette démarche itérative revêt ici une importance particulière ». Pour autant la MRAE reconnaît que le dossier transmis ayant été réalisé « ex post » soit « après les faits », la réalisation concomitante du plan et de l'évaluation n'était pas possible, ni l'adaptation du document en fonction des résultats de l'évaluation environnementale.
- Une évaluation présentant les incidences du PPRN dans sa version approuvée de 2018.

- Un rapport environnemental conduisant à des incidences globalement positives (préservation des sites, 246 hectares supplémentaires réglementés, absence d'incidence en termes de report d'urbanisation).
- Une réponse partielle à la décision de soumission à l'évaluation environnementale du 5 octobre 2022 : la MRAE attendait une analyse de la mise en œuvre du PPRN au vu de l'évolution de l'urbanisation de la commune.
- L'articulation du PPRN avec le SDAGE Loire-Bretagne et le PGRI Loire-Bretagne approuvés en 2022.
- L'absence de modification de la note de présentation avec mise à jour de l'occupation des sols.
- L'absence dans l'analyse des indicateurs de suivi mis à jour en 2023 de la nature des nouvelles constructions en zone d'aléa fort à très fort.

Recommandation de la MRAE : réaliser une première analyse de la mise en œuvre du PPRN à partir des indicateurs et des données récentes relatives aux activités humaines et à l'urbanisation de la commune. « Celle-ci est attendue pour justifier du maintien en l'état du PPRN ».

Recommandation de la MRAE : intégrer dans les cartes d'aléas les travaux de protection réalisés dans le cadre du PAPI et prise en compte des évolutions si elles existent dans l'évaluation environnementale.

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR : Le commissaire enquêteur reconnaît une forme de perplexité entre une approche très juridique de la régularisation « ex post » de l'évaluation environnementale d'un document de 2018 avec des données et éléments de connaissance tels qu'ils auraient été connus à l'époque et une approche plus bilancielle avec des éléments actualisés ; pour mesurer les incidences environnementales du PPRn.

En effet l'Autorité Environnementale tout en reconnaissant que « le dossier transmis ayant été réalisé « ex post » la réalisation concomitante du plan et de l'évaluation n'a pas été possible, ni l'adaptation des dispositions du document en fonction des résultats de l'évaluation » ; précise que l'existence de données récentes sur l'urbanisation et les ouvrages de protection n'est pas exploitée pour actualiser les enjeux sur le territoire communal ». Elle formule dans l'avis du 20 octobre 2023 ainsi deux recommandations, l'une sur la prise en compte des ouvrages de protection réalisés dans le cadre du PAPI et une première analyse de la mise en œuvre du PPRn à partir de données récentes relatives aux activités humaines et à l'urbanisation de la commune. L'autorité environnementale utilise des termes forts « **celle-ci est attendue pour justifier du maintien en l'état du PPRn** ».

Le commissaire enquêteur considère que c'est la portée très explicite de ces termes qui a conduit le maître d'ouvrage à intégrer les éléments demandés dans le mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité Environnementale. Si les compléments apportés sont satisfaisants sur le plan de l'information du public, il apparaît au commissaire enquêteur que la mesure de l'exigence d'actualisation des données aurait pu être prise bien en amont, après la décision de soumission du PPRn à évaluation environnementale, Cf l'avis de l'Autorité Environnementale du 5 octobre 2022). Ceci aurait peut-être permis aux services de l'Etat de produire dans le rapport environnemental une présentation exhaustive de l'évolution de l'urbanisation et de la nature du bâti sur le territoire en zones d'aléas fort à très fort.

S'agissant de la prise en compte dans les cartes d'aléas informatives des ouvrages de protection avec des données récentes issues des travaux réalisés dans le cadre du PAPI, le commissaire enquêteur constate que le rapport environnemental ne présente pas explicitement les cartes d'aléas informatives, que cet exercice est plutôt fait dans la note de présentation du PPRn.

Par ailleurs le commissaire enquêteur s'interroge sur le travail nécessaire d'analyse des études de dangers des ouvrages de protection réalisés dans le cadre du PAPI pour pouvoir les intégrer dans les cartes d'aléas informatives, est ce que ce travail ne devrait pas plutôt être réalisé dans le cadre d'une évolution du PPRn ?

2.4 LA METHODOLOGIE APPLIQUEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

Les services de l'Etat rappellent dans le mémoire en réponse à l'avis de l'AE ainsi que dans le mémoire en réponse aux observations du public les éléments de contexte de cette procédure de régularisation environnementale en précisant qu'elle ne porte en aucun cas sur la révision du PPRN de la commune approuvé en 2018 et actuellement opposable. **En cela il est justifié le travail mené qui a consisté à étudier les effets du PPRN dans le contexte de l'approbation en 2018, un PPRN ne pouvant intégrer que des éléments ou des situations existantes à la date de son approbation.**

Les éléments du mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité Environnementale (MRAE) :

- Au moment de l'approbation du PPRN en 2018, seul un ouvrage sur la commune d'Ars en Ré (digue du Boutillon) a pu être pris en compte, à contrario les ouvrages en projet ou en cours de construction n'ont pas pu être intégrés au PPRN (des cartes d'aléas informatives ont été élaborées pour ces ouvrages en projet). **L'effet des ouvrages de protection réalisés après 2018 sera analysé lorsque le PPRN actuellement opposable fera l'objet d'une nouvelle révision.**
- Sur l'évolution de l'urbanisation et les données utilisées, il est rappelé que le maître d'ouvrage s'est placé dans le contexte d'une évaluation environnementale qui aurait dû être menée en 2017. Néanmoins les services de l'Etat ont mené une analyse des indicateurs sur la période 2018-2023. Il est présenté dans le mémoire en réponse le chiffre et la nature des constructions avec une représentation cartographique en annexe au mémoire.
- Sur l'absence de modification de la note de présentation, les services de l'Etat s'appuient sur l'article R.562-10-1 du code de l'environnement pour justifier qu'une modification de la note de présentation du PPRN pour intégrer une analyse d'enjeux et de risques post-approbation, ne serait pas conforme à la législation en vigueur.

Les éléments de réponse complémentaires apportés au public dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse :

« Le maître d'ouvrage s'est placé dans la situation de réaliser l'évaluation environnementale du PPRN 2018 dans les conditions qui auraient dû être celles de l'avancement de ce projet de document réglementaire en 2017-2018 avant le lancement de la procédure réglementaire d'approbation de dernier ».

« Pour mémoire, les règles relatives à la mise en œuvre des PPRN imposent d'intégrer l'état de connaissance des territoires au moment de l'approbation des plans. Cette condition implique donc que la topographie du territoire ainsi que les ouvrages de protection ont été pris en compte en fonction de leur état à la date du 15 février 2018. C'est pourquoi la plupart des ouvrages de protection contre les submersions marines tels que désormais connus sur l'île de Ré n'ont pas été pris en compte dans les PPRN approuvés en 2018, et, par conséquent, dans la présente évaluation environnementale ».

« D'autre part, cette évaluation environnementale consistant en une régularisation du dossier qui aurait dû être présenté à l'enquête publique préalable aux approbations intervenues le 15 février 2018, le maître d'ouvrage a volontairement fait le choix de baser les évaluations des incidences des plans sur l'environnement sur la base des éléments de connaissance et de leurs millésimes tels qu'il aurait pu en disposer à cette époque ».

« Concernant les ouvrages de protection contre les submersions marines, dans le cadre du PPRN de 2018, des cartes informatives intégrant les ouvrages de protection PAPI ont été produites. Toutefois, il convient de rappeler que la conception des ouvrages a évolué par rapport à ce qui a été pris en compte dans les cartes informatives ainsi que l'ensemble des études de dangers qui ont conduit à définir le scénario de défaillance de ces derniers. Compte-tenu de ces éléments, il est à souligner que tout travail conduit à ce sujet aurait été obsolète et aurait donné une vision erronée de l'analyse du territoire ».

« Au sujet du report d'urbanisation, l'analyse a effectivement été menée sur les millésimes disponibles en 2018. Pour autant, au vu des remarques de l'autorité environnementale, le maître d'ouvrage a produit un mémoire complémentaire joint à l'enquête publique afin d'apporter tous les éléments nécessaires à la bonne information du public en la matière ».

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : le commissaire enquêteur prend note de l'argumentation et de la justification de la méthodologie appliquée à l'évaluation environnementale produites par le maître d'ouvrage.

Le commissaire enquêteur recoupe certains arguments avec des éléments de la décision de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, en particulier : « le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué. **Un vice de procédure dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date.** ». « Si la formation d'autorité environnementale décide que le plan en litige doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, celle-ci devra être réalisée et portée à la connaissance du public et faire l'objet d'une enquête publique **comme l'imposait à la date de l'arrêté en litige les dispositions de l'article L. 562-3 du code de l'environnement** ».

C'est l'approche tout à fait singulière d'une évaluation environnementale **réalisée « ex post »** sur un document de PPRN approuvé en 2018 et en cours à ce jour ; spécificité relevée par l'Autorité Environnementale elle-même tout en précisant ce qu'elle attendait de cette évaluation, Cf le paragraphe précédent.

Le commissaire enquêteur a d'ailleurs interrogé le maître d'ouvrage sur sa prise en compte des recommandations de l'Autorité Environnementale dans le procès-verbal des observations (réponse à lire dans le rapport d'enquête en page 39).

Le commissaire enquêteur considère que suite à l'avis du 5 octobre 2022, le maître d'ouvrage aurait pu prendre la mesure des demandes de l'Autorité Environnementale qui étaient très explicites. Le commissaire enquêteur se demande s'il n'aurait pas été possible de présenter à titre informatif dans le rapport environnemental les ouvrages de protection réalisés et ceux restant à réaliser ; tout en justifiant de sa position sur leur non-intégration dans les cartes d'aléas informatives du PPRn. Par ailleurs le public intervenu à l'enquête lui aussi s'attendait à trouver des éléments d'information sur l'évolution des ouvrages de protection depuis l'approbation du PPRn en 2018.

Pour autant le commissaire enquêteur comprend le fait qu'un PPRn prenne en compte les ouvrages réalisés au moment de son approbation, ainsi que la difficulté à mener un travail conséquent sur la prise en compte de ces ouvrages dans les cartes d'aléas informatives du PPRn, ce alors même que la révision du PPRn est largement attendue sur le territoire pour prendre en compte les ouvrages de protection du PAPI et **que la présente enquête publique ne portait pas sur la révision du PPRn.**

Enfin sur un strict plan de cohérence de la démarche de cette évaluation environnementale, il peut sembler complexe de comprendre l'intégration d'éléments récents seulement sur certains points (articulation avec des documents cadre 2022/2027, indicateurs d'évolution de l'urbanisation valeur 2023).

Le commissaire enquêteur reconnaît une forme de perplexité entre une approche très juridique de la régularisation « ex post » de l'évaluation environnementale d'un document de 2018 avec des données et éléments de connaissance tels qu'ils auraient été connus à l'époque et une approche plus bilancielle avec des éléments actualisés ; pour mesurer les incidences environnementales du PPRn.

3. LES RESULTATS DE L'ENQUETE PUBLIQUE

3.1 LA SPECIFICITE DE L'ENQUETE PUBLIQUE

RAPPEL DU CADRE GENERAL DE L'ENQUETE PUBLIQUE : Le droit du public à l'information environnementale et à la participation du public au processus de décision est décrit au code de l'environnement. Conformément à l'article **L.123-1 du code de l'environnement**, l'enquête publique a pour but d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. **Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.**

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête, examine les observations recueillies et les observations du responsable du projet en réponse aux observations du public. Le commissaire enquêteur consigne dans un document séparé ses conclusions motivées en précisant s'il donne un avis favorable, favorable avec réserves ou défavorable.

Cette enquête publique revêt une forme de spécificité pour deux raisons :

- **Première spécificité de cette enquête publique : une enquête publique sur une évaluation environnementale réalisée « ex post » en 2023 sur un PPRn approuvé en 2018 et toujours applicable sur le territoire.**

A la faveur des permanences de l'enquête publique, le commissaire enquêteur a toujours précisé au public le cadre juridique de cette enquête publique, en particulier l'absence d'un contexte de révision du PPRn. Pour autant le commissaire enquêteur reconnaît et c'est expressément souligné par un contributeur, une forme de confusion possible pour le public dans les modalités d'annonce de cette enquête publique et ce en raison de la spécificité de cette procédure de régularisation de l'évaluation environnementale « ex post ».

En effet le public, habitué à se mobiliser dans le cadre de l'élaboration d'un projet ou d'un plan/programme avant la délivrance des autorisations administratives requises pour ce projet ou plan/programme, a pu lire les éléments suivants dans l'avis d'enquête : **« il sera procédé à une enquête publique sur les éléments complémentaires à l'évaluation environnementale du dossier de régularisation de la procédure d'évaluation environnementale et approbation du Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) de la Couarde sur Mer ».**

Ainsi la plupart des personnes rencontrées en permanences étaient dans la perspective d'une évolution du PPRn et ont d'ailleurs parfois fait valoir des demandes de modification de zonage appliqué à leur parcelle. Le commissaire enquêteur souligne l'engagement des services de l'Etat à apporter toutes les réponses aux questions du public dans son mémoire en réponse, ce alors même qu'elles pouvaient parfois sortir du cadre juridique de la régularisation de l'évaluation environnementale du PPRn soumise à enquête publique.

Par ailleurs le public s'est largement interrogé sur les remarques formulées par l'Autorité Environnementale (MRAE), rejoignant sans doute en cela à la fois ses propres attentes en matière de prise en compte des ouvrages de protection réalisés dans le cadre du PAPI, et ses propres questions sur les constructions qui avaient pu avoir été autorisées sur la commune par rapport aux prescriptions du PPRn depuis 2018. Une association a fait remarquer que dans le cadre de cette enquête publique, le PPRN « ne devait pas être une simple réplique du PPRn de 2018 » et qu'il devait intégrer les remarques de l'Autorité Environnementale.

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : il convient de souligner qu'à la faveur des permanences, la première remarque du public qui avait simplement regardé l'avis de publicité légale était souvent « je n'ai pas bien compris pourquoi il y a enquête publique ». En effet cette procédure inhabituelle n'était pas forcément perçue au premier abord à la lecture du simple avis d'enquête mais était plus explicite dans les considérants (en début de document) de l'arrêté préfectoral prescrivant l'enquête publique.

Par ailleurs le dossier soumis à enquête comprenant le rapport environnemental, les deux avis de l’Autorité Environnementale, le jugement de la Cour d’Appel de Bordeaux du 5 juillet 2022 ont permis au public de comprendre le contexte juridique de l’enquête.

Cette enquête a aussi permis au public d’interpeller les services de l’Etat sur à la fois le calendrier et les conditions de mise en œuvre de la révision du PPRn de la Couarde sur Mer. Enfin à la faveur de cette enquête publique, des remarques ont porté sur la réalisation des ouvrages de protection dans le cadre du PAPI porté par la Communauté de Communes de l’île de Ré. Ces remarques pourront être portées à connaissance de la collectivité par le truchement du présent rapport d’enquête publique.

- **Deuxième spécificité de cette enquête publique : le processus décisionnel à l’issue de l’enquête publique.**

En effet le PPRn approuvé par arrêté préfectoral du 15 février 2018 est en cours de validité et ne fait pas l’objet d’une procédure de révision. Là où l’arrêté prescrivant une enquête publique doit indiquer « la décision pouvant être adoptée au terme de l’enquête », l’arrêté préfectoral du 8 novembre 2023 indiquait dans son article 8 « **qu’à l’issue de l’enquête publique, le préfet de Charente-Maritime transmettra le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur à la Cour Administrative d’Appel de Bordeaux** ». Mais le même arrêté indiquait dans son article 10 « **la révision du Plan de Prévention des Risques Naturels de La Couarde sur Mer éventuellement modifié, est approuvé par arrêté préfectoral** ».

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR : c’est une spécificité de cette enquête qui interroge par rapport à la définition de l’enquête publique : « l’enquête publique a pour but d’assurer l’information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l’élaboration des décisions susceptibles d’affecter l’environnement. **Les observations et propositions recueillies au cours de l’enquête sont prises en considération par le maître d’ouvrage et par l’autorité compétente pour prendre la décision** ».

Le commissaire enquêteur considère que la forme rédactionnelle de l’arrêté de prescription de l’enquête publique peut être source de confusion sur les suites de l’enquête. C’est la raison pour laquelle le commissaire enquêteur a souhaité dans le procès-verbal de synthèse (partie questions du commissaire enquêteur) que le maître d’ouvrage apporte des éléments de précision sur les suites possibles de l’enquête publique.

3.2 LES SUITES DE L’ENQUETE PUBLIQUE

Interrogé par le commissaire enquêteur, **le maître d’ouvrage précise les éléments suivants** :

« À l’issue de l’enquête publique, Monsieur le Préfet transmettra à la cour administrative d’appel de Bordeaux le dossier d’évaluation environnementale réalisé ainsi que tous les éléments de l’enquête publique ».

« Dans ce contexte, deux hypothèses se profilent » :

- « Soit le travail demandé répond à la régularisation souhaitée par le juge. Dans ce cas, l’arrêté d’approbation est maintenu en l’état. Une analyse juridique sera conduite pour savoir s’il convient de prendre un arrêté modificatif afin d’introduire un visa relatif à l’évaluation environnementale » ;

- « Soit l'évaluation environnementale est jugée insuffisante. Dans cette configuration, l'arrêté d'approbation sera probablement annulé. Les services de l'État devront alors procéder à une nouvelle révision du PPRN approuvé en 2002 en reprenant l'ensemble de la procédure telle qu'elle a été menée entre 2012 et 2018 (définition de l'aléa, prescription, examen au cas par cas et éventuelle évaluation environnementale, concertation, association, consultations réglementaires, enquêtes publiques, approbation...) ».

«Pour rappel, la présente enquête publique porte sur l'évaluation environnementale de la révision du PPRN approuvé en 2018. Aussi, les zonages réglementaires auxquels l'évaluation environnementale fait référence sont bien ceux du PPRN approuvé en 2018. Depuis cette date, les zonages réglementaires du PPRN n'ont pas fait l'objet de modifications ».

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR : le commissaire enquêteur est satisfait que les suites de cette enquête publique soient clarifiées pour le public.

3.3 LES ATTENTES DU TERRITOIRE

Cette enquête publique a mis en lumière les attentes du territoire autour de la mise en révision du PPRn de la Couarde sur Mer, tant des habitants intervenus à cette enquête que des élus de la commune à travers une délibération du conseil municipal produite à l'enquête. Il convient de préciser un contexte de réflexion autour de la mise en révision du PLUi de l'île de Ré.

Les habitants comme la commune escomptent une mise en révision du PPRn « une fois que l'ensemble du système de protection du village sera réalisé ».

Interrogé sur les conditions de mise en œuvre de cette révision, le maître d'ouvrage a apporté les éléments de réponse suivants :

« Le PPRN est une procédure menée à l'initiative des services de l'État. Le préfet de département peut donc décider de mettre en révision ces documents. Cette décision peut notamment intervenir selon les différents cas suivants :

- le passage d'un événement remettant en cause les documents en vigueur. Ce fut le cas lors de la tempête Xynthia dont les caractéristiques dépassaient largement celles de l'événement de référence retenu pour l'élaboration du PPRN de 2002,
- un changement significatif de la configuration du territoire (exemple : construction d'ouvrage de protection),
- un changement de réglementation ou de méthodologie d'élaboration de ces documents ».

« Une analyse sur l'impact des ouvrages de protection au vu des textes réglementant l'élaboration des PPRN sera menée pour étudier la pertinence d'engager la révision du PPRN lorsque l'ensemble des travaux relatifs aux ouvrages de protection contre les submersions marines ayant notamment des impacts sur la commune auront été réalisés ».

ANALYSE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR : le commissaire enquêteur prend note des éléments de réponse des services de l'Etat sur les conditions de mise en œuvre de la révision du PPRn.

Il apparait au commissaire enquêteur que le maître d'ouvrage introduit deux critères :

- L'achèvement des ouvrages de protection « ayant notamment des impacts sur la commune »
- Une étude à mener sur la pertinence d'engager la révision en fonction de l'impact de ces ouvrages sur le PPRn

Le commissaire enquêteur considère que ces éléments gagneront peut-être à être précisés auprès du territoire dans des réflexions ultérieures.

.....

Le commissaire enquêteur délivre ci-dessous son avis personnel et motivé sur la régularisation de l'évaluation environnementale du PPRn de la Couarde sur Mer, cet avis repose sur l'analyse des différents points présentés ci-avant dans les présentes conclusions, sur la prise en compte des résultats de l'enquête publique.

En amont de cet avis, le commissaire enquêteur formule deux recommandations à l'attention du maître d'ouvrage :

- Renforcer l'indicateur de suivi sur les chiffres de bâti en zone d'aléa fort à très fort en intégrant des éléments sur la nature de ce bâti au regard des autorisations d'urbanisme délivrées.
- En marge du cadre de cette procédure de régularisation de l'évaluation environnementale, envisager de dresser un premier bilan du PPRn en concertation avec la commune de la Couarde sur Mer et la communauté de communes. Cette démarche de concertation irait dans le sens de ce qu'attend le territoire, permettrait de travailler sur les ouvrages de protection réalisés au titre du PAPI, sur l'évolution de l'urbanisation en lien avec celle du document d'urbanisme ; **in fine serait un préalable à l'étude d'une prochaine révision du PPRn de La Couarde sur Mer par l'Etat.**

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Considérant que l'approche juridique de l'évaluation environnementale du PPRn de la Couarde sur Mer du 15 février 2018 « ex post » à partir de données disponibles au moment de l'approbation du PPRn en 2018 a fait l'objet d'une justification par le maître d'ouvrage au cours de cette enquête publique,

Considérant que les éléments complémentaires apportés par le maître d'ouvrage dans le mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité Environnementale et communiqués au public donnent à voir la façon dont le PPRn a eu des conséquences sur l'urbanisation du territoire, répondant en cela à la recommandation de l'Autorité Environnementale,

Considérant que le choix opéré par le maître d'ouvrage de ne pas intégrer dans les cartes d'aléas les travaux de protection réalisés dans le cadre du PAPI en prenant en compte les évolutions possibles ; présente plus d'avantages que d'inconvénients au regard du fait que le PPRn approuvé le 15 février 2018 ne fait pas l'objet d'une mise en révision,

Considérant que l'évaluation environnementale produite permet d'appréhender les incidences de la mise en œuvre du PPRn de la Couarde sur Mer sur l'environnement au regard des enjeux environnementaux identifiés,

Considérant que l'évaluation environnementale produite permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux environnementaux identifiés,

Considérant que l'évaluation environnementale produite est proportionnée à l'importance du Plan,

Vu les dispositions du code de l'Environnement,

Vu l'importance majeure à réaliser l'évaluation environnementale d'un PPRn,

Vu la qualité du rapport environnemental sur la forme et conforme aux attendus du code de l'environnement,

Vu les objectifs de protection des populations et des biens visés dans le PPRn,

Vu la régularité de l'enquête publique dans son organisation et sa conduite,

Vu les observations produites par le public et les éléments de réponse apportés par le maître d'ouvrage dans son mémoire en réponse,

Vu le contexte spécifique de cette procédure de régularisation de l'évaluation environnementale « ex post » d'un document à ce jour en cours de validité sur la commune, induisant un contexte spécifique de participation du public au processus décisionnel,

Vu les avis de l'Autorité Environnementale produits à l'enquête,

Vu le mémoire en réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'Autorité Environnementale,

Vu l'avis favorable de la commune de la Couarde sur Mer à la régularisation de l'évaluation environnementale du PPRn,

Vu les suites attendues de cette enquête publique, à savoir la décision que prendront les magistrats de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux qui avaient dans une décision du 5 juillet 2022 sursis à statuer sur la requête présentée en annulation de l'arrêté d'approbation du PPRn de la Couarde sur Mer du 15 février 2018,

A LA REGULARISATION DE LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET APPROBATION DU PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS DE LA COMMUNE DE LA COUARDE SUR MER PRESENTEE PAR LE PREFET DE CHARENTE MARITIME, LE COMMISSAIRE ENQUETEUR DONNE UN AVIS FAVORABLE.

Fait à Esnandes le 5 février 2024
Marianne Azario

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Azario', is written over a faint, illegible stamp or background text.