

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON

DEPARTEMENT DU RHÔNE

ENQUETE PUBLIQUE
RELATIVE AU
PROJET DE PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS
D'INONDATION (PPRNi) DE LA VALLEE DU RHÔNE AVAL – SECTEUR
AMONT RIVE DROITE – SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNES DE
VERNAISON, GRIGNY ET GIVORS

du lundi 31 octobre 2016 au vendredi 2 décembre 2016

Décision E16000187/69 du 19 juillet 2016 du président
du Tribunal administratif de Lyon

Arrêté du 5 octobre 2016 du préfet du Rhône

**CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS
DE LA COMMISSAIRE ENQUÊTRICE**

Marie-Paule BARDECHE
Commissaire enquêtrice

2 janvier 2017

SOMMAIRE

INTRODUCTION : L'objet de l'enquête et ses principales caractéristiques	2
1 – CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSAIRE ENQUÊTRICE.....	4
1.1 Conclusions sur le dossier d'enquête.....	4
1.2 Conclusions sur l'association et la concertation dans la phase d'élaboration du projet	4
1.3 Conclusions sur l'organisation et le déroulement de l'enquête.....	5
1.4 Conclusions sur les observations du public et des collectivités, organismes et services consultés.....	6
1.4.1 Conclusions sur les observations relatives aux aléas	6
1.4.2 Conclusions sur les observations relatives à certaines dispositions du règlement.....	6
1.4.3 Conclusions sur les observations relatives à l'accompagnement des particuliers et des entreprises dans la mise en œuvre du PPRNi.....	7
2 – AVIS DE LA COMMISSAIRE ENQUÊTRICE.....	8

INTRODUCTION

L'OBJET DE L'ENQUÊTE ET SES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

L'objet de l'enquête publique est le projet de plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRNI) de la Vallée du Rhône aval – secteur amont rive droite – sur le territoire des communes de Vernaison, Grigny et Givors.

L'établissement de ce PPRNI a été prescrit par arrêté n°2014279-0001 du 24 octobre 2014 du préfet du Rhône, en révision des plans de prévention des risques inondation et du plan des surfaces submersibles existants sur ces communes. Le responsable du projet de PPRNI ou maître d'ouvrage est le préfet du Rhône représenté par la direction départementale des territoires du Rhône.

L'ouverture de l'enquête publique a été prescrite par arrêté du préfet du Rhône en date du 5 octobre 2016, le président du tribunal administratif de Lyon m'ayant désignée en qualité de commissaire enquêteur titulaire par décision n° E16000187/69 en date du 19 juillet 2016.

Créés par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les plans de prévention des risques naturels d'inondation (PPRNI), dont l'élaboration repose sur une importante concertation, sont l'outil réglementaire pour la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable, la prise en compte du risque dans les décisions d'aménagement et de développement ainsi que la réduction de la vulnérabilité des activités et des biens existants en zone inondable.

Le projet de PPRNI de la Vallée du Rhône aval – secteur amont rive droite - a été établi dans le cadre de la doctrine commune pour l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation du Rhône, dite «doctrine Rhône», approuvée en juin 2006 par l'ensemble des préfets de région et de département concernés et qui décline les principes nationaux de prévention dans le contexte du couloir rhodanien de la frontière suisse à la mer marqué notamment par les aménagements de la Compagnie nationale du Rhône (CNR). En se substituant au plan des surfaces submersibles et aux plans de prévention des risques actuellement en vigueur sur ces communes, qui sont anciens et hétérogènes, il est destiné à venir, en appliquant la doctrine Rhône, mettre à niveau et en cohérence les documents de maîtrise de l'occupation du sol au regard des risques inondation.

Ses objectifs sont de :

- **préserver les zones d'expansion des crues** : ce principe vise à réguler l'écoulement des eaux en agissant sur la neutralisation des zones peu ou pas urbanisées quel que soit le niveau de l'aléa ;
- **ne pas augmenter la vulnérabilité des personnes, des biens et des activités lors de nouveaux projets**:
 - **pour assurer la sécurité des personnes** : les crues du Rhône aval étant lentes, le risque pour les vies humaines est relativement bien maîtrisé. Il s'agit d'interdire cependant les implantations humaines dans les zones les plus exposées ;
 - **pour limiter les dommages aux biens ainsi que les perturbations aux activités sociales et économiques**, en maîtrisant le développement urbain en zone inondable: le risque économique est prédominant en raison de la durée des crues susceptible d'altérer fortement l'activité économique du Vallée du Rhône.
- **réduire la vulnérabilité de l'existant** : il s'agit de prescrire des mesures applicables aux biens et aux activités

existants, pour améliorer la sécurité des personnes, faciliter la gestion de crise et réduire la vulnérabilité des biens.

Par décisions du 30 avril 2014 de l'Autorité environnementale, prises après examen au cas par cas et en application de l'article R122-18 du code de l'environnement, le projet de PPRNi n'était pas soumis à évaluation environnementale.

A l'issue de l'enquête publique, le PPRNi, éventuellement modifié pour tenir compte des observations, sera approuvé par le préfet du Rhône. Dès son approbation, il vaudra servitude publique et il sera annexé aux plans locaux d'urbanisme (PLU) des différentes communes. Il deviendra directement opposable à toutes les personnes publiques et privées. Il entraînera également des obligations des communes en matière d'information préventive des habitants et d'établissement du plan communal de sauvegarde.

L'enquête publique s'est déroulée conformément aux dispositions des articles R 123-1 à R 123-27 du code de l'environnement et de l'arrêté préfectoral la prescrivant, sur une durée de 33 jours, du lundi 31 octobre 2016 au vendredi 2 décembre 2016 inclus. J'ai tenu 5 permanences, dont 2 à Grigny, 2 à Givors et 1 à Vernaison. Comme le prévoit l'article L 562-3 du code de l'environnement, j'ai entendu les maires des trois communes concernées au cours de l'enquête.

La participation du public à l'enquête publique a été très faible, une seule personne ayant déposé des observations sur le registre.

L'enquête publique avait été précédée, conformément aux dispositions de l'article R562-7 du code de l'environnement, de la consultation par le préfet des collectivités et organismes associés à l'élaboration du projet et d'autres collectivités, organismes et services intéressés. Les avis rendus étaient inclus dans le dossier d'enquête.

Après avoir :

- rencontré le responsable du projet représenté par la direction départementale des territoires du Rhône et étudié l'ensemble des pièces du dossier d'enquête,
- visité les espaces en zone inondable dans les trois communes,
- rencontré les maires des communes de Grigny et de Vernaison et l'adjointe au maire de Givors chargée des risques et eu un entretien téléphonique avec le maire de Givors,
- reçu et entendu le public,
- analysé les observations formulées par le public,
- analysé les observations mentionnées dans les avis des collectivités, organismes et services consultés,
- consulté le responsable du projet représenté par la direction départementale des territoires du Rhône, en lui remettant le procès-verbal de synthèse des observations du public et des personnes et organismes consultés, et étudié les observations qu'il m'a transmises en réponse,

j'ai rédigé un rapport présentant le projet, le dossier, l'association et la concertation préalable, relatant le déroulement de l'enquête et examinant les observations formulées.

Mes conclusions motivées et mon avis sur le projet de PPRNi de la Vallée du Rhône aval – secteur amont rive droite - sont exposés ci-après.

I – CONCLUSIONS MOTIVEES

1.1 Conclusions sur le dossier d'enquête

Sur le fond, la composition du dossier est conforme aux dispositions du code de l'environnement.

Le contenu de la note de présentation est accessible à tout public. Elle apporte une information documentée et de qualité sur l'historique des crues, sur les phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, sur la méthodologie suivie pour cartographier les aléas (zones inondables et hauteurs d'eau) et les enjeux et pour établir le zonage réglementaire et sur les principes qui ont guidé l'élaboration du règlement. Elle précise les effets du PPRNi.

Le projet de règlement est complet. Après un premier chapitre relatif aux dispositions générales, il précise clairement les dispositions applicables par zones puis dans un dernier chapitre les dispositions applicables aux biens existants et les dispositions particulières, en suivant un plan général et un plan interne à chaque chapitre bien structurés. Ce projet de règlement concilie une bonne prévention des risques et des capacités de développement du territoire par une formulation des prescriptions adaptée à la nature des risques.

Les cartes présentent les enveloppes d'aléas, les enjeux et le zonage réglementaire par commune au format 1/500, avec légendes et avec mention sur les cartes d'aléas et de zonage réglementaire, des cotes de la crue de référence et de la crue exceptionnelle sur des points kilométriques régulièrement répartis.

Sur la forme, la note de présentation et le règlement, d'un format courant, sont d'un maniement facile et d'une lecture aisée. La note de présentation est bien illustrée de photographies de crues historiques, graphiques, plans et tableaux. Dans le règlement, le rappel, à droite en bas de page, de la zone en question, facilite la lecture et le repérage des dispositions recherchées. Les cartes sont bien lisibles et bien légendées.

Dès lors, je considère que le dossier, de grande qualité sur le fond et sur la forme, a constitué un bon apport d'information au public sur le contenu du projet et, au-delà, contribue à une bonne sensibilisation du public aux risques et à leur prévention.

1.2 Conclusions sur l'association et la concertation dans la phase d'élaboration du projet :

L'élaboration du projet de PPRNi a exigé un travail complexe et précis, qui a été mené en associant étroitement depuis septembre 2014, à chaque étape importante, les trois communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés, comme le prévoit l'article L 562-3 du code de l'environnement, ainsi que les chambres consulaires et la Compagnie Nationale du Rhône.

Cette association, à laquelle a répondu l'implication des élus et des services, a permis une bonne appropriation des risques ; elle a fait ressortir que la réalisation de ce plan venant réviser le plan des surfaces submersibles et les plans de prévention des risques inondation actuellement en vigueur sur les trois communes était attendue. Elle a permis de préciser et d'enrichir les documents, notamment la carte des enjeux et le zonage réglementaire,

en affinant la connaissance de l'actuelle occupation des sols et des projets et en apportant certaines adaptations compatibles avec les objectifs de sécurité.

La concertation avec le public a été menée au moyen d'une réunion publique d'information et d'échanges tenue en mai 2016, qui a connu un nombre relativement faible de participants, et au moyen de la diffusion et de la mise à disposition dans les mairies d'une plaquette d'information et de la mise en ligne régulière sur le site internet des services de l'Etat dans le Rhône des éléments constituant le projet ainsi que du diaporama de la présentation faite lors de la réunion publique.

Le préfet du Rhône a procédé avant l'enquête publique à une très large consultation officielle qui s'est adressée, au-delà des collectivités et organismes associés à l'élaboration du projet, à l'ensemble des collectivités, organismes et services intéressés par le projet. Ces collectivités, organismes et services consultés ont donné un avis favorable, soit explicite, soit tacite, 3 d'entre eux l'ayant accompagné de souhaits. Aucun n'a assorti son avis favorable de réserve ou n'a donné un avis défavorable.

En conséquence de ce qui précède, je considère que l'objectif de l'association et de la concertation dans la phase d'élaboration a ainsi été bien rempli : les collectivités et organismes directement concernés ont été étroitement associés à la préparation du projet et la concertation avec le public a été convenablement organisée, offrant aux personnes et aux entreprises la possibilité de s'informer sur les dangers et sur les mesures prévues pour assurer la protection. Toutes les collectivités et tous les organismes et services intéressés ont été officiellement consultés par le préfet et tous leurs avis sont explicitement ou tacitement favorables.

1.3 Conclusions sur l'organisation et le déroulement de l'enquête

La direction départementale des territoires du Rhône représentant le préfet a organisé l'enquête publique conformément au code de l'environnement et en concertation étroite avec moi.

L'enquête publique s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes.

La publicité en a été faite dans les conditions réglementaires, par diffusion de l'avis d'enquête à deux reprises dans deux journaux différents, mise en ligne sur le site des services de l'Etat dans le Rhône et affichage dans les communes. Les mairies ont complété cette publicité en publiant une information sur leurs sites internet.

Durant la période du 31 octobre au 2 décembre 2016, toute personne a eu la possibilité de prendre connaissance du dossier aux jours et heures d'ouverture des mairies de Vernaison, Grigny et Givors, ainsi qu'auprès de moi au cours des cinq permanences que j'ai tenues, et de faire part de ses observations sur le registre ouvert dans chacune des mairies. Les conditions d'accueil du public étaient adéquates.

Une seule personne a déposé des observations. Cette faible participation du public peut peut-être s'expliquer, d'une part, par le fait que la dernière crue importante, supérieure à une crue cinquantennale, du Rhône remonte, sur ce secteur, à février 1957 et, d'autre part, parce qu'y existent depuis une vingtaine d'années le plan de surfaces submersibles et les plans de prévention des risques inondation que ce projet vient réviser.

La clôture des registres d'enquête s'est faite à la fermeture des mairies au public le dernier jour de l'enquête le 2 décembre 2016. Le procès-verbal de synthèse des observations du public et des collectivités et organismes consultés a fait l'objet d'une rencontre entre moi et les services porteurs du projet le 8 décembre 2016. Ces derniers ont transmis leurs observations en réponse avant l'échéance prescrite.

Dès lors, j'estime que l'enquête publique s'est déroulée conformément à l'arrêté la prescrivant et dans des conditions satisfaisantes et que le public a eu la possibilité de se rendre dans les trois mairies pour consulter le dossier, être reçu par moi et inscrire ou annexer ses observations dans les registres.

Les entretiens que j'ai eus avec les maires des trois communes m'ont permis de recueillir leurs avis favorables sur le projet. Ils ont tous trois souligné que ce projet avait été élaboré en bonne association avec eux et avec leurs services et qu'il était attendu car il est basé sur une étude hydraulique qui est plus adaptée que celle qui avait fondé le plan des surfaces submersibles et les plans de prévention des risques actuellement en vigueur, puisqu'elle prend en compte, conformément à la « doctrine Rhône », les conditions actuelles d'écoulement du fleuve.

1.4 Conclusions sur les observations du public et des collectivités et organismes consultés

1.4.1 Conclusions sur les observations relatives aux aléas

Les observations portées sur le registre d'enquête ont porté sur la non prise en compte d'un risque de concomitance entre des crues de référence du Rhône et de la Saône et sur la non prise en compte du réchauffement climatique. Dans son avis, le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise s'est quant à lui interrogé sur les effets que pourraient avoir dans ce secteur les crues simultanées du Rhône et des affluents Gier, Garon et Yzeron.

Je prends bonne note sur ce thème des réponses apportées par les services de l'Etat. L'aléa de référence pris en compte, en application des circulaires ministérielles et de la doctrine commune arrêtée sur l'ensemble du bassin du Rhône pour l'élaboration des PPRNi du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente, correspond à la plus forte crue historique connue, c'est-à-dire sur la vallée du Rhône aval, la crue de 1856 modélisée dans les conditions actuelles d'écoulement. De plus, une crue exceptionnelle dite « millénale* », qui n'est pas recensée dans les chroniques historiques, est également prise en compte pour réglementer, dans les espaces situés entre l'enveloppe de la crue de référence et l'enveloppe de la crue exceptionnelle, certains établissements à forts enjeux afin de ne pas aggraver la gestion de crise. Une politique de prévention de PPRNi basée uniquement sur la crue exceptionnelle millénale* conduirait à prendre des mesures disproportionnées par rapport à la probabilité de cette crue.

En ce qui concerne les apports à l'aval de Lyon des affluents du Rhône, seul le Gier a été pris en compte dans le scénario de l'aléa de référence. L'impact des affluents Gier, Garon et Yzeron est très faible par rapport au débit de pointe du fleuve Rhône.

En ce qui concerne le réchauffement climatique, la direction départementale des territoires précise que sur la base des données scientifiques et prévisions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du Climat, reprises par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, le ministère de l'environnement a été amené à intégrer une élévation du niveau marin à échéance 100 ans dans les plans de prévention des risques littoraux. Cette question n'est pas prise en compte dans les plans de prévention des risques inondation, faute de données probantes de l'impact du changement climatique dans l'aggravation des crues.

Compte-tenu de tous ces éléments, je considère que l'aléa de référence sur lequel s'est fondée l'élaboration du projet de PPRNi et de son règlement est conforme aux circulaires interministérielles et à la doctrine commune qui

** crue millénale : on qualifie de crue millénale une crue qui a 1 chance sur 1 000 d'être atteinte chaque année*

a été arrêtée pour l'ensemble du bassin du Rhône. Un scénario exceptionnel ne peut être totalement écarté, mais il est pris en compte dans le projet, conformément à la doctrine, pour la réglementation de certains établissements à forts enjeux dans la zone située au-delà de l'enveloppe de la crue de référence et éventuellement susceptible d'être inondable par une crue exceptionnelle millénaire.

1.4.2 Conclusions sur les observations relatives à certaines dispositions du règlement

La chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole (CCI) a dans son avis exprimé des souhaits relatifs à certaines dispositions du règlement.

Je considère, comme les services de l'Etat, que la dérogation à la cote de la crue de référence pour les planchers fonctionnels des bâtiments d'activités avec mise en place en contrepartie de mesures de réduction de la vulnérabilité, qui a été souhaitée par la CCI, ne permettrait pas de bien garantir la sécurité des personnes et des biens et ne peut donc pas être retenue. La suppression des limites d'extension à 25% de l'emprise au sol pour les bâtiments d'activités en zone rouge, qui a été également souhaitée, ne me paraît pas non plus fondée, car elle augmenterait les enjeux économiques vulnérables en zone d'aléa fort.

1.4.3 Conclusions sur les observations relatives à l'accompagnement des particuliers et des entreprises dans la mise en œuvre du PPRNi

La question de l'accompagnement des particuliers et des entreprises pour la mise en conformité de leurs biens au regard des mesures qui seront prescrites par le PPRNi a été soulevée par la Métropole de Lyon, le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise et la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole.

Ces mesures de mise en conformité sont finançables par l'Etat au titre du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (20% des dépenses éligibles réalisées sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles de moins de 20 salariés et 40% des dépenses éligibles réalisées sur des biens à usage d'habitation ou à usage mixte).

Je souligne qu'un dispositif d'accompagnement technique et financier, venant compléter le financement alloué par l'Etat au titre du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, serait assurément de nature à faciliter une bonne réalisation par les particuliers et les entreprises des mesures de réduction de la vulnérabilité des biens existants que prescrira le PPRNi. Je note la possibilité de financement ouverte à cet effet aux collectivités territoriales dans le cadre du Plan Rhône 2015-2020 sur les crédits du Contrat de plan inter-régional Etat-Région et sur le programme du fonds européen de développement régional (FEDER) et je recommande qu'une concertation soit engagée après l'approbation du plan entre les services de l'Etat et la Métropole de Lyon dans la perspective de mise en œuvre de cet accompagnement.

II – AVIS

A l'issue de l'enquête publique, qui s'est déroulée conformément à la réglementation et à l'arrêté préfectoral la prescrivant et dans de bonnes conditions malgré une très faible participation du public, je constate, à travers le contenu des avis rendus par les collectivités, organismes et services consultés par le préfet du Rhône préalablement à l'enquête publique, qui sont tous favorables explicitement ou tacitement, et à travers les entretiens que j'ai eus au cours de l'enquête avec les maires des trois communes concernées, que le projet de PPRNi de la vallée du Rhône aval – secteur amont rive droite – obtient le soutien et l'adhésion de toutes les collectivités et de tous les organismes concernés, ce qui est important en matière de prévention des risques et de sauvegarde des populations et des biens.

La qualité de l'association des collectivités et organismes à l'élaboration du projet et de la concertation me paraît y avoir largement contribué.

Je souligne que le projet répond aux objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée, dont l'orientation fondamentale en matière d'inondation est d'augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques, ainsi qu'aux objectifs généraux du plan de gestion des risques inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée, qui sont de réduire la vulnérabilité des territoires, de respecter les principes d'un aménagement du territoire adapté aux risques d'inondation et d'agir sur les capacités d'écoulement des crues. Le projet de PPRNi contribue à atteindre ces objectifs par ses prescriptions agissant pour une réduction de la vulnérabilité des biens existants, la prise en compte du risque lié aux installations sensibles ou dangereuses en zones inondables, l'orientation du développement urbain en dehors des zones à risques et le contrôle de l'urbanisation en zone inondable, la préservation des champs d'expansion des crues et la limitation du ruissellement.

J'estime qu'ainsi le projet de PPRNi concilie une bonne prévention des risques et le développement du territoire, par une formulation des prescriptions du règlement adaptée à la nature des risques.

Etabli conformément à la « doctrine Rhône », cadre commun arrêté par les préfets concernés pour l'élaboration des PRNi de la Vallée du Rhône, il se substitue au plan des surfaces submersibles et aux plans de prévention des risques inondation actuellement en vigueur sur ces communes, hétérogènes et devenus non conformes, et vient ainsi mettre à niveau les documents réglementaires de prévention et mettre en œuvre un cadre homogène, donc équitable, pour tous les territoires de la Vallée du Rhône et leurs habitants.

En notant la faible participation du public à la réunion publique de concertation puis à l'enquête publique, je souligne l'importance d'un accompagnement ultérieur des habitants et des entreprises pour la mise en œuvre des mesures de réduction de vulnérabilité des biens existants que prescrira le PPRNi et formule à ce sujet une recommandation.

En conséquence de tout ce qui précède, j'émet un **AVIS FAVORABLE** à l'approbation du plan de prévention des risques d'inondation (PPRNI) de la Vallée du Rhône aval – secteur amont rive droite - , assorti de la recommandation ci-après :

Je recommande que, pour faciliter la mise en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité des biens existants que prescrira le PPRNi, une concertation soit engagée après l'approbation du PPRNi entre les services de l'Etat et la Métropole de Lyon en vue de la mise en œuvre d'un accompagnement technique et financier des particuliers et des entreprises, venant compléter le financement alloué par l'Etat au titre du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, notamment par la mobilisation des perspectives de financement ouvertes aux collectivités territoriales dans le cadre du Plan Rhône 2015-2020 sur les crédits du contrat de plan inter-régional Etat-Région et sur le fonds européen de développement régional FEDER.

Fait à Sainte-Foy-Les-Lyon le 2 janvier 2017



**Marie-Paule BARDECHE ,
commissaire enquêtrice**