



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la régularisation du plan de prévention
des risques d’inondations (PPRI)
de la commune de Jonquières-Saint-Vincent**

n°Ae : 2023-74

Avis délibéré n° 2023-74 adopté lors de la séance du 9 novembre 2023

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 novembre 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la régularisation du plan de prévention des risques inondation de Jonquières-Saint-Vincent (30).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, Laurent Michel, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Hugues Ayphassorho, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la préfète du Gard, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 27 juillet 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 24 août 2023 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Occitanie,
- le préfet de département du Gard.

Sur le rapport de Pierre-François Clerc et Laurent Michel, qui ont eu un entretien par visio-conférence avec la direction départementale des territoires et de la mer du Gard, le 24 octobre 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Le présent avis vaut retrait de l'avis implicite d'absence d'observation en l'absence d'avis dans le délai de trois mois à l'issue de la date de dépôt du dossier, prévu à l'article R. 122-21 du code de l'environnement.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

L'élaboration en 2016 du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la commune de Jonquières-Saint-Vincent s'est inscrite dans une démarche menée à l'échelle du bassin-versant du Gardon-aval sévèrement touché par les inondations de 2002. L'Ae a été saisie par la préfète du Gard pour avis, dans le cadre d'une procédure de régularisation de l'évaluation environnementale du PPRI. Elle a fait l'objet d'un cadrage préalable de l'évaluation à conduire a été délibéré par l'Ae le 10 novembre 2022.

L'Ae invite à compléter le dossier d'enquête publique avec l'avis de l'Ae et prévoit d'adresser celui-ci au commissaire enquêteur.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du PPRI et du territoire sont :

- la sécurité des personnes, vis-à-vis du risque inondation et des biens,
- la vulnérabilité au changement climatique et sa prise en compte dans la définition du risque d'inondation,
- la biodiversité et les continuités écologiques, notamment du fait des reports possibles d'urbanisation.

Si le rapport environnemental est bien présenté et assez complet, l'Ae souligne cependant certaines lacunes dans le dossier et recommande en particulier de le compléter ou le mettre en cohérence sur certains points :

- présentation de la démarche globale d'élaboration des PPRI sur l'ensemble du bassin du Gardon,
- identification des bâtiments présentant un enjeu particulier, des périodes de retour des crues des cinquante dernières années,
- analyse des incidences sur les zones Natura 2000 et du report possible d'urbanisation.

L'Ae recommande que le dossier soit complété par une analyse des solutions de substitution envisageables et l'exposé des motifs pour lesquels le PPRI arrêté en 2016 a été retenu en particulier en ce qui concerne le périmètre (communal ou intercommunal), l'évolution de l'aléa au regard du changement climatique et les restrictions imposées par le règlement du PPRI.

La réalisation d'un plan communal de sauvegarde rendue obligatoire par l'adoption d'un PPRI est positive en termes d'information des populations et préparation de la gestion de crise.

Le PPRI apporte des progrès indéniables en matière de prévention des risques en rendant certaines zones inconstructibles et en prescrivant des mesures du renforcement du bâti et le bilan présenté dans le dossier montre que le PPRI est respecté depuis 2016 en ce qui concerne les constructions.

L'Ae recommande cependant, d'une part de bien veiller au contrôle de légalité systématique des actes d'urbanisme au sein du périmètre d'aléa sur le territoire du PPRI et plus largement du Gardon aval, d'autre part d'engager à moyen terme une révision du PPRI en prenant en compte explicitement le changement climatique dans le zonage et en prévoyant l'intégration de mesures adaptées dans le règlement, en intégrant le cadre réglementaire des PPRI adopté par décret en 2019. Le porteur de projet aurait à ce titre dû expliciter plus en détail les choix faits dans le cadre du processus en cours, dont celui de ne pas réviser à ce stade le PPRI adopté en 2016.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du PPRI de Jonquières–Saint–Vincent et du « bassin versant aval du Gardon » et enjeux environnementaux

1.1 Présentation générale des PPRI

Un PPRI² est un document de planification de l'État sur un territoire, qui a pour objet d'identifier et de délimiter les zones exposées aux risques d'inondation en fonction de la nature et de leur intensité de ces derniers, de délimiter les zones où des aménagements pourraient aggraver les risques, d'interdire ou de conditionner les constructions, aménagements et activités dans ces espaces, de définir des mesures à prendre par les usagers de ces espaces. Annexé au plan local d'urbanisme (PLU), il vaut servitude d'utilité publique. Le non-respect des règles du PPRI est passible de sanctions pénales. Le PPRI délimite et cartographie des zones réglementées au sein desquels tous les acquéreurs et locataires de biens immobiliers doivent être informés des risques lors des transactions. Les communes disposant d'un PPRI peuvent bénéficier de financements du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier. En cas de sinistre, la franchise applicable aux assurés n'est pas modulée.

La commune concernée doit en outre, en application du code de l'environnement, constituer un plan communal de sauvegarde et informer préventivement les habitants de façon régulière sur les risques existants sur son périmètre.

Le zonage se fait au regard de la crue modélisée³ de référence⁴ : il s'agit de la crue la plus importante entre la plus haute historiquement connue et la crue centennale⁵.

1.2 Présentation du territoire et du contexte de la régularisation du PPRI de Jonquières–Saint–Vincent

Le PPRI de Jonquières–Saint–Vincent a été approuvé en 2016 sans avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale. Il en avait été dispensé par une décision du préfet du Gard du 25 novembre 2013. Il a depuis, suite à une décision du 17 septembre 2021 de la cour administrative d'appel de Marseille dans le cadre d'un contentieux soulevant en particulier l'absence de consultation de l'autorité environnementale, été soumis tacitement à une telle évaluation⁶ le 16 janvier 2022 par l'Ae, autorité environnementale compétente⁷. Il a, par la suite, fait l'objet d'une demande de cadrage préalable, délibéré par l'Ae le 10 novembre 2022⁸.

² Articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement

³ Nota : la hauteur en est calculée. C'est celle qu'atteindrait la crue historique avec les aménagements d'aujourd'hui et non pas celle qui avait été atteinte au moment où elle s'est produite.

⁴ La définition de la crue de référence, pratiquée depuis des décennies par les services de l'État en application de circulaires du ministère de l'environnement a été transposée dans le code de l'environnement à l'article [R. 562-11-3](#) par le décret 2019-715 du 5 juillet 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038730822>

⁵ La crue centennale correspond à celle dont l'intensité a, chaque année, une probabilité d'un pour cent de se produire.

⁶ Il en est de même pour le PPRI de Domazan, également objet d'un avis de l'Ae en date du 9 novembre 2023.

⁷ Conformément à l'article R. 122-17 IV 1 du code de l'environnement.

⁸ Avis Ae n°2022-80 :

Dans son arrêt, la Cour a sursis à statuer jusqu'au 17 septembre 2022 dans l'hypothèse où une évaluation environnementale doit être réalisée. Dans un deuxième arrêt du 18 novembre 2022, la Cour a accordé un délai supplémentaire jusqu'au 30 novembre 2023 pour que lui soient notifiées les mesures relatives à « *l'élaboration d'une évaluation environnementale, la consultation des personnes publiques associées, la consultation de l'autorité environnementale, la réalisation d'une enquête publique, la remise du rapport d'un commissaire enquêteur et enfin la signature de l'arrêté de régularisation du PPRI après modifications éventuelles.* ».

Le dossier fourni à l'Ae est très succinct, ne comportant ni le « projet de » PPRI⁹, ni le PLU de la commune¹⁰. Une présentation rapide de l'objet d'un PPRI et de la compétence intercommunale en matière de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi) est fournie en annexe, pour la complète information du public.

1.3 Présentation du territoire et du contexte du PPRI de Jonquières-Saint-Vincent

Le département du Gard est particulièrement exposé au risque d'inondation : une part de 37 % de la population gardoise vit de manière permanente en zone inondable, 351 communes sont en partie ou totalement soumises au risque d'inondation ; 84 % d'entre elles disposent d'un PPRI et certains cours d'eau (Vidourle, Gardon, Cèze...) sont sujets aux inondations violentes générées par des épisodes cévenols¹¹.

La crue torrentielle des 8 et 9 septembre 2002¹², supérieure à celle de 1958 faisant référence jusqu'alors, a rendu obsolètes le PPRI Gardon Aval (approuvé le 02/02/1998) et le PPRI Confluence Rhône-Gardon-Briançon (approuvé le 28/12/2001), sur la partie aval du bassin versant du Gardon comportant – en 2006 – 7 000 habitants et 3,95 km² de surfaces urbanisables en zone inondable. L'élaboration de 27 PPRI communaux portant révision partielle du premier et révision du second (et élaboration pour les communes qui n'étaient pas couvertes par un PPRI dont Jonquières-Saint-Vincent) a alors été lancée ; elle a comporté la définition de nouveaux zonages et de règlements plus adaptés, s'appuyant sur des études notamment hydrauliques menées à l'échelle des 27 communes, retenant comme référence la crue centennale modélisée et la crue des 8 et 9 septembre 2002 modélisée dans la configuration actuelle lorsque celle-ci était supérieure à la crue centennale.

https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/221027_cp_ppri_jonquieresstvincent_30_delibere_cle1ce54b.pdf

⁹ Le PPRI avait été joint à la demande d'analyse au cas par cas. Il est réputé public.

<https://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite-et-protection-de-la-population/Risques/Gestion-du-risque-inondation/Plans-de-Prevention-des-Risques-Inondation-PPRI/Les-PPRI-approuves>

¹⁰ Non accessible sur internet ; les rapporteurs en ont été destinataires après demande au maître d'ouvrage.

¹¹ Les épisodes cévenols se forment lorsque le vent chaud et humide en provenance de la Méditerranée se dirige vers le nord et butte contre le massif montagneux des Cévennes ; il rencontre alors l'air froid présent en altitude, entraînant la formation de nuages chargés de pluie. Ces nuages, bloqués par le relief, ne trouvent d'échappatoire qu'en altitude, accentuant leur refroidissement et provoquant d'intenses précipitations. Ces conditions sont souvent réunies en automne et plus rarement au printemps.

¹² Ayant occasionné notamment 22 morts et 800 millions d'euros de dégâts.

Cf. <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0003964&reqId=1202a247-decb-488b-9227-eb2b22a73719&pos=1>

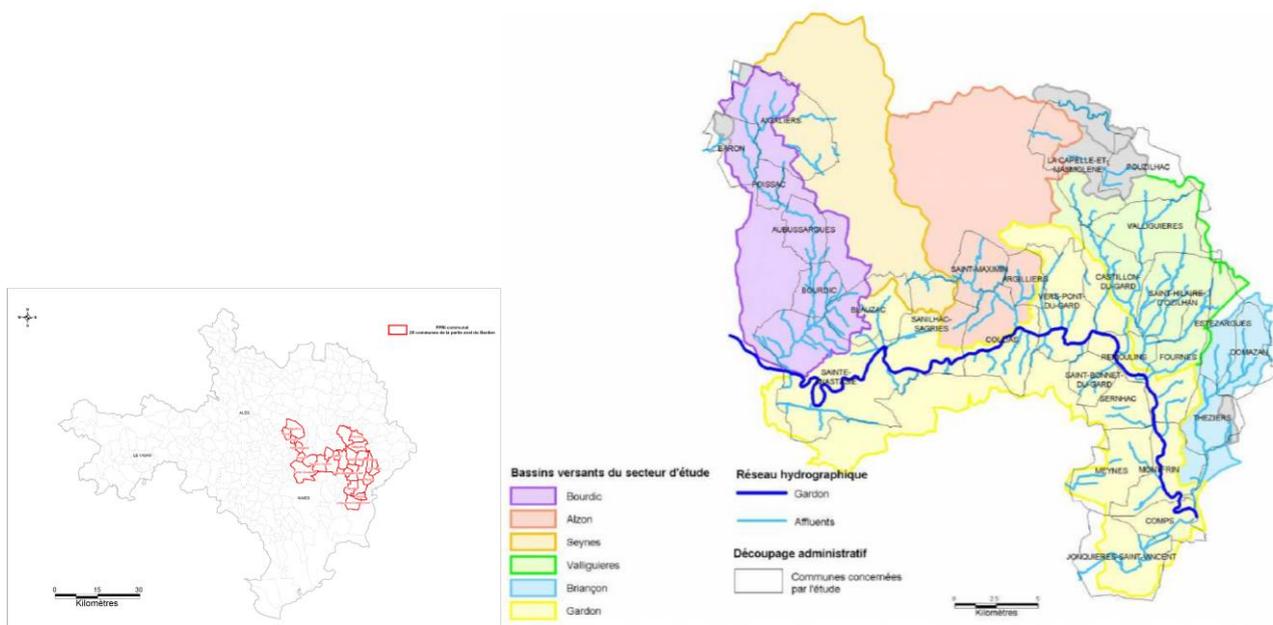


Figure 1 : Les 27 communes du bassin versant du Gardon aval concernées par la démarche de révision/élaboration des PPRI en 2016 (source : dossier et formulaire cas par cas)

La commune de Jonquières–Saint–Vincent se situe sur le Grand Valat, qui prend sa source à Manduel commune située à environ 8 km à l’ouest de Jonquières–Saint–Vincent, et se jette dans l’étang de la Palud, lui-même en connexion avec le Gardon. La population municipale est de 3 814 habitants au 1^{er} janvier 2018.

1.4 Présentation du PPRI de Jonquières–Saint–Vincent approuvé en 2016

Le PPRI, approuvé en 2016, comprend plusieurs pièces : arrêté préfectoral de prescription, concertation, périmètre, rapport de présentation, règlement, cartes d’aléas, zonages réglementaires et les interdictions, prescriptions et recommandations qui s’y appliquent. Le rapport de présentation existant, disponible sur internet, décrit le territoire des 27 communes concernées et les principes et méthodes mis en œuvre par l’État, maître d’ouvrage, pour élaborer les PPRI ainsi que les objectifs, l’objet et la portée des prescriptions d’un PPRI. Il est clair, didactique, synthétique et illustré.

Dans son cadrage préalable de 2022, l’Ae avait invité la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Gard à préciser le positionnement du PPRI de Jonquières–Saint–Vincent, et à renforcer et mieux illustrer son insertion et son articulation avec les PPRI des communes du Gardon aval. Il était notamment attendu une présentation de l’ensemble du bassin versant Gardon aval ainsi qu’une liste et une cartographie des aménagements opérés suite aux crues de 2002 et 2003¹³. Ces éléments, nécessaires à une bonne compréhension de la démarche et des spécificités potentielles du territoire de la commune de Jonquières–Saint–Vincent, n’ont pas été produits. Seuls ceux réalisés sur la commune sont évoqués par l’étude d’impact alors que le phénomène physique s’inscrit dans un contexte géomorphologique plus vaste.

¹³ Seraient utiles plus largement, un retour d’expérience, la définition d’un périmètre de zone inondable et l’application de l’art. R. 111-2 du code de l’urbanisme antérieurement à 2016. Tous les ouvrages de protection existant (réalisés depuis la crue de 2002 ou avant) doivent être relevés, dans la mesure où ils ont été réalisés dans le respect des procédures réglementaires. Leur inscription ou non dans des systèmes d’endiguement doit être précisé et les stratégies de gestion élaborées par les acteurs exerçant la compétence Gemapi doivent être décrites.

L'Ae recommande d'actualiser le dossier afin de présenter de manière proportionnée l'insertion du PPRI de Jonquières-Saint-Vincent dans la démarche de protection contre le risque d'inondation conduite à l'échelle des 27 communes sur lesquelles l'État avait prescrit la révision en 2016, ainsi que les travaux engagés sur l'ensemble du territoire pour améliorer la sécurité des personnes et des biens face au risque.

1.4.1 Présentation de l'aléa de référence

Il ressort du dossier du PPRI de 2016 et de l'évaluation environnementale de 2023 que la crue de référence a été construite, conformément aux instructions ministérielles de l'époque, comme l'enveloppe de la crue historique la plus haute connue, principalement celle de 2002 sur le bassin du Gardon ou celle de 1958, et de la crue centennale modélisée. Aucune crue majeure n'est mentionnée sur le territoire de la commune de Jonquières-Saint-Vincent, ce qui conduit à retenir la crue centennale modélisée.

L'Ae recommande de compléter le dossier en mentionnant les périodes de retour des principales crues observées sur Jonquières-Saint-Vincent au cours des 50 dernières années.

Le niveau de l'aléa est défini en fonction de la hauteur d'eau : « fort » lorsque la hauteur est supérieure à 0,5 m pour la crue de référence, « moyen » en dessous. Un troisième niveau d'aléa (« résiduel ») est défini pour les espaces non couverts par la crue de référence mais considérés comme correspondant à une « *approche hydrogéomorphologique qui constitue le maximum de l'emprise physique/géographique que le cours d'eau peut atteindre* ».

Les écoulements sur le sous bassin-versant du Grand Valat ont très fortement été modifiés par l'homme avec la présence de digues de protection. Elles sont prises en compte dans la modélisation si leur tenue est considérée comme garantie par rapport à la crue de référence. Toutes ne le sont pas et le PPRI identifie celles qui sont « effacées » (non prises en compte) dans le cadre de la modélisation. De plus, en aval de Jonquières-Saint-Vincent, un tunnel de contournement de l'ancien étang de la Palud renvoyant les eaux dans le bassin-versant du Gardon a été aménagé. En situation particulière cependant, il peut être nécessaire de déverser les eaux dans cet espace, ce qui est traduit dans la carte d'aléa.

1.4.2 Présentation des enjeux

Le tableau de suivi de l'étude d'impact évoque 484 habitants résidents en zone inondable en 2014 et 523 en 2019 (14 % de la population), données issues de l'outil « Noé »¹⁴ de suivi du risque inondation dans le département du Gard.

Le dossier de PPRI identifie au niveau de la représentation cartographique deux type d'enjeux : un « centre urbain dense » et des zones urbanisées. L'étude d'impact se limite à évoquer une analyse par photographie aérienne des usages du sol et des échanges avec la commune. Aucune recherche de structures présentant des enjeux spécifiques (équipements sensibles, accueil de personnes, services publics...) n'est mentionnée.

L'Ae recommande de compléter le dossier en identifiant systématiquement les bâtiments présentant un enjeu particulier (équipements sensibles, accueils de personnes, services publics...).

¹⁴ https://sig.gard.fr/index.php/view/map/?repository=risques&project=NOE_ZI

1.4.3 Motifs de l'élaboration du PPRI de Jonquières Saint-Vincent en 2016

Comme mentionné au 1.1, le motif de l'élaboration du PPRI est l'impact de la crue de 2002 qui a fait 25 morts, 299 communes sinistrées, 830 millions d'euros de dégâts, 7 200 logements et 3 000 entreprises sinistrées à l'échelle du département du Gard¹⁵.

La commune de Jonquières-Saint-Vincent n'est directement concernée que pour une très faible part de son territoire par le bassin-versant du Gardon principal concerné par la crue de 2002. Les aménagements hydrauliques sur le Grand Valat, en aval du centre urbain, induisent cependant une forte relation avec les écoulements du Gardon puisqu'en cas de crue importante de ce dernier, l'écoulement naturel des eaux vers l'ancien étang de la Palud peut être rétabli.

Les aménagements de protection et les démarches de réduction du risque réalisés sur le territoire de l'EPTB du Vistre, notamment depuis 2002, sont bien décrits, comme l'Ae avait invité à le faire afin de rendre lisible la démarche globale engagée à l'échelle du territoire concerné.

1.4.4 Règlement et zonage

Lors de l'élaboration du PPRI en 2016, les services de l'État se sont basés sur la [doctrine départementale gardoise](#), édictée par l'État (révisée en 2018), décrivant les modalités de prise en compte des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme. L'Ae rappelle qu'elle est antérieure au [décret n°2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux PPRI](#) et au plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée pour la période 2022-2027.

Le zonage et le règlement associé sont construits sur la base d'une articulation entre l'aléa et les enjeux, aboutissant à une relative multiplicité des secteurs :

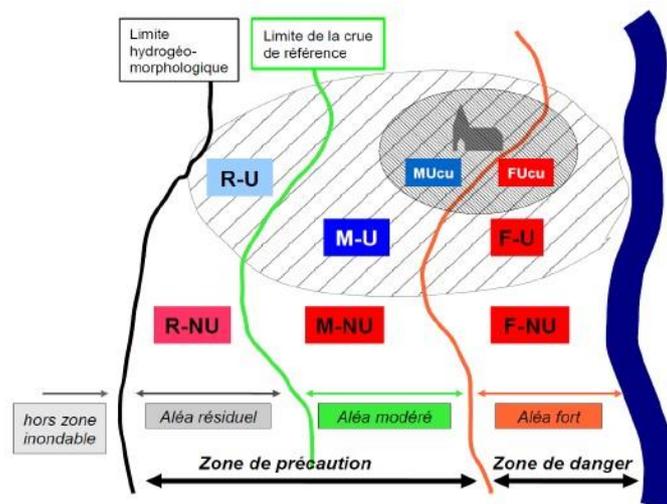


Figure 2 : Principe de définition des zonages (Source : PPRI)

Règles générales

Le règlement prévoit, dans la majorité des cas, que les extensions et les constructions nouvelles doivent être réalisées avec un premier plancher habitable situé à la cote minimale des plus hautes eaux PHE rehaussée de 30 cm, tout comme le positionnement des équipements sensibles. Si cette règle permet de garantir la protection des personnes et des biens, elle vise également à garantir le

¹⁵ La crue de 1988 avait fait 11 morts, 45 000 sinistrés, et 610 millions d'euros de dégâts.

maintien de capacités d'écoulement sous ce premier niveau de plancher (et la dalle support). Or, le règlement prévoit également que tous les volumes sous le niveau de la PHE disposent de batardeaux afin de pouvoir être fermés (protégeant ainsi les biens), supprimant des capacités d'écoulement (et d'accueil de volumes d'eau) et modifiant ainsi la dynamique ce qui peut induire une augmentation du niveau et du des vitesses de l'eau là où l'écoulement reste libre.

Zonage

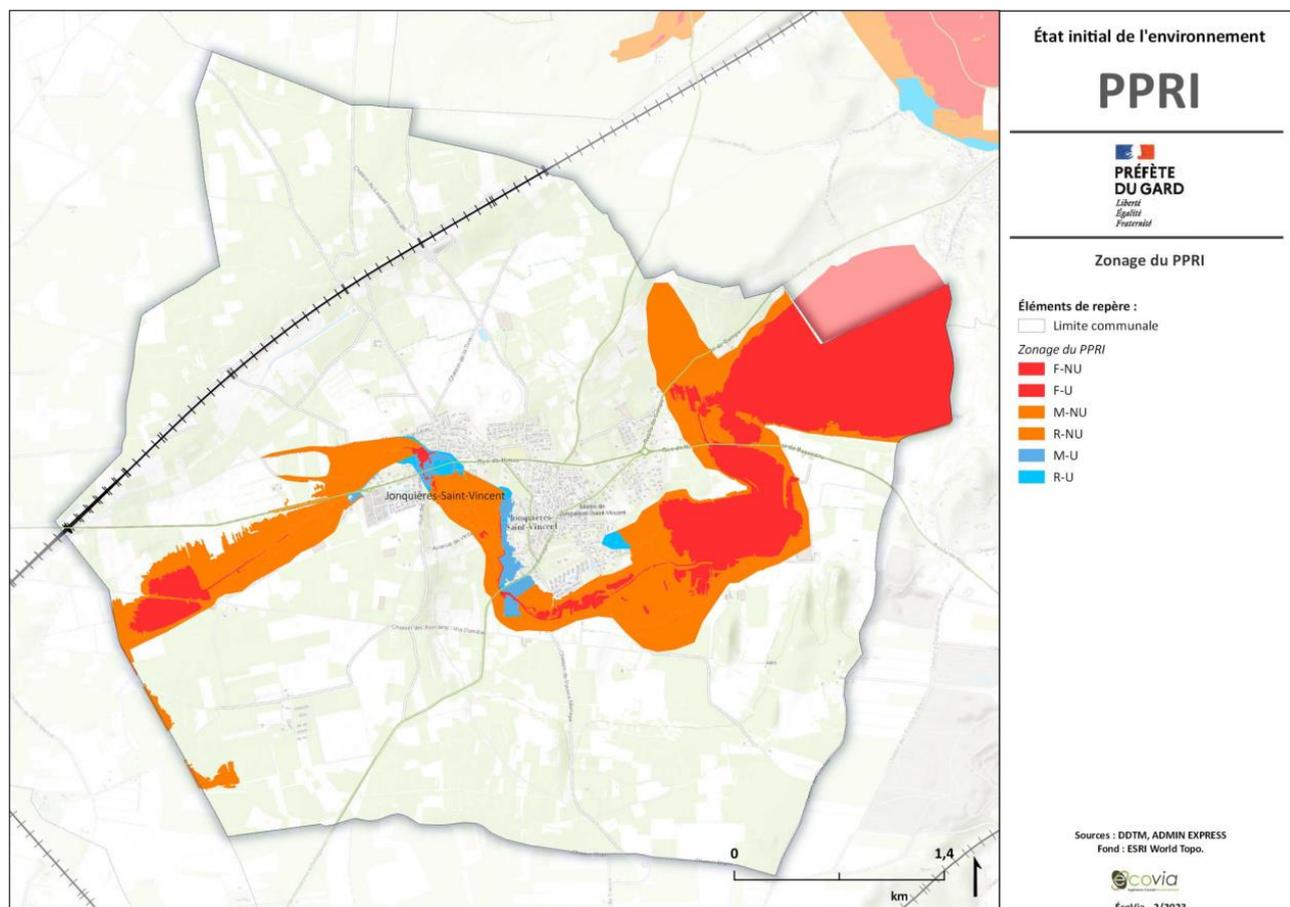


Figure 3 : zonage du PPRI (Source : dossier)

Zones rouges d'interdiction (F-U, F-NU, M-NU, R-NU)

Dans les zones d'aléa fort, le règlement interdit toute construction nouvelle, mais autorise les extensions limitées sous conditions. De plus dans le centre urbain, des constructions dans les « dents creuses » peuvent être autorisées sous condition.

Pour limiter l'augmentation de la vulnérabilité du bâti et les risques pour les personnes, et pour faciliter l'écoulement des eaux et l'expansion des crues, un principe de non constructibilité est par ailleurs posé pour les zones non urbanisées soumises à un aléa moyen ou résiduel.

Ainsi pour les zones M-NU et R-NU le principe général associé est l'interdiction de toute construction nouvelle, mais quelques dispositions sont cependant introduites pour assurer le maintien et le développement modéré des exploitations agricoles ou forestières.

Zones bleues (MUcu, M-U, R-U)

En zone urbanisée d'aléa modéré et résiduel le règlement autorise les constructions, mais les assortit de prescriptions et conditions (calage des planchers à la cote PHE +30 cm en zone d'aléa modéré ou cote du terrain naturel (TN) en zone d'aléa résiduel, ancrage au sol, pas d'obstacle au libre écoulement des eaux, etc.).

1.5 Procédures relatives au PPRI de Jonquières Saint-Vincent

Le projet de PPRI de Jonquières-Saint-Vincent (comme celui de Domazan¹⁶) a fait l'objet en 2016 d'une enquête publique diligentée par le préfet du Gard dans les formes prévues par les articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Conformément à l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille, le pétitionnaire prévoit de diligenter une nouvelle enquête publique portant sur la seule évaluation environnementale du PPRI¹⁷, incluant une note de présentation de celui-ci. L'Ae revient sur ce point problématique en partie 3. Lors de l'échange avec les rapporteurs, la DDTM du Gard a indiqué que l'avis de l'Ae pourrait ne pas être joint au dossier d'enquête publique car produit « hors délais » et postérieurement à la date de publication de l'avis d'enquête publique, prévue le 30 octobre 2023. L'Ae invite la DDTM à compléter le dossier d'enquête publique avec l'avis de l'Ae qui doit être porté à la connaissance du public pour la régularité de la procédure sur la forme et le fond, et prévoit de l'adresser au commissaire enquêteur.

Conformément à l'arrêt de la cour administrative d'appel en date du 18 novembre 2022 l'Etat devra présenter après l'enquête publique comment il sera tenu compte des résultats de celle-ci et de la procédure, en particulier pour l'évolution du PPRI.

1.6 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet de PPRI et du territoire sont :

- la sécurité des personnes, vis-à-vis du risque inondation et des biens,
- la vulnérabilité au changement climatique et sa prise en compte dans la définition du risque d'inondation,
- la biodiversité et les continuités écologiques, notamment du fait des reports possibles d'urbanisation.

Ces enjeux sont à considérer comme un fil rouge dans la démarche d'évaluation environnementale. Un rapport environnemental a été produit sans essayer de tirer un quelconque bénéfice de la démarche d'évaluation qui est habituellement censée restituer ces enjeux.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une présentation plus globale de la politique de prévention des inondations aux échelles du bassin versant du Gardon, des sous-bassins, des communes.

¹⁶ Dossier Ae n°2023-74, avis délibéré le 9 novembre 2023

¹⁷ Le code de l'environnement dispose que le projet de plan fait l'objet d'une enquête publique. La DDTM du Gard fonde son choix de procédure sur une lecture restrictive des termes du jugement de la cour administrative d'appel « *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'arrêt en litige les dispositions de l'article L. 562-3 du code de l'environnement ainsi que d'une consultation des conseils municipaux et organismes intéressés. Au vu des résultats de cette nouvelle enquête et de ces consultations, le préfet du Gard pourra décider de procéder à l'édition d'un arrêté modificatif régularisant le vice entachant la procédure initiale.* »

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 Articulation de la modification du PPRi avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Interaction avec le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territorial (Scot)

Scot

La commune est concernée par le Scot Sud Gard, adopté en 2018 et qui a fait l'objet de deux modifications simplifiée (n°1 approuvée en juin 2022 et n°2 approuvée en septembre 2021).

Le dossier fournit une analyse synthétique de la compatibilité du Scot avec le PPRi, en examinant uniquement les grandes lignes de la première orientation (A) du Scot « *Un territoire de ressources à préserver et à valoriser* ». Une analyse plus détaillée tend à montrer que le PPRi et les prescriptions prévues par le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du Scot sont cohérents :

- l'objectif A.2 « *Favoriser l'appropriation des espaces de la trame verte et bleue par les usagers* » prescrit de « *de valoriser les espaces soumis aux risques naturels dans le cadre de l'armature verte et bleue* » ;
- l'objectif A.4 « *Valoriser et gérer de manière durable la présence de l'eau sur le territoire* » prescrit de « *préserver de toute construction nouvelle le lit mineur des cours d'eau [...] afin de ne pas augmenter la vulnérabilité du territoire face au risque inondation* » ;
- l'objectif A.9 « *Anticiper la vulnérabilité du territoire face au changement climatique* », recommande notamment d'« *anticiper les possibilités d'évolution des aléas et des zones inondables* » ;
- l'objectif A.12 « *Rendre le territoire et ses habitants moins vulnérables aux risques et aux nuisances* » prescrit des mesures spécifiques au risque inondation en cohérence avec les enjeux de préservation des personnes et des biens tels que prévus par le PPRi ;
- l'objectif B.6 « *Une limitation de la consommation foncière par mobilisation des ressources des tissus urbains existants et des projets d'extension économes en espaces* » comprend diverses prescriptions qui sont de nature à limiter fortement l'extension urbaine tout en prenant en compte le risque d'inondation ;
- les orientations spécifiques au périmètre Beaucaire – Terre d'Argence (secteur de Jonquières–Saint–Vincent) prescrivent « *de maintenir les terres agricoles jouant un rôle dans la temporisation et la protection contre les risques d'inondation* »

PLU

Le PLU doit être compatible avec le PPRi. Le dossier indique que le PLU est en révision globale et a été arrêté fin avril 2023. Le projet de PLU a reporté les zones du PPRi dans son règlement.

En rendant inconstructibles des secteurs qui étaient constructibles dans le PLU en vigueur en 2016, le PPRi pourrait induire un report de l'urbanisation mais aussi participer à la protection d'espaces naturels. Selon le dossier, le zonage de l'aléa rend inconstructibles 8 ha inscrits comme constructibles dans le PLU de 2016 (et dans sa version actuellement en vigueur), mais ils ne représenteraient dans la pratique qu'un potentiel constructible de 3,2 ha du fait de la configuration des terrains.

Une zone de superficie de 3 ha, située en zone non inondable actuellement agricole (vignes) et jouxtant le bourg, a été ouverte à l'urbanisation dans le cadre de la révision générale du PLU en cours, pour compenser les espaces rendus inconstructibles par le PPRI.

2.1.2 Articulation avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône-Méditerranée 2022-2027 et le schéma de gestion des eaux (Sage) du Vistre, Nappes Vistrenque et Costières

Sdage

Le rapport environnemental fournit une analyse d'articulation du PPRI avec le Sdage Rhône-Méditerranée 2022-2027 approuvé le 4 avril 2022 sous forme de tableau d'analyse mesure par mesure.

Il est indiqué que le PPRI est concerné *in fine* par un faible nombre de mesures du Sdage et on peut relever par exemple le fait que le PPRI *de facto* contribue à la mesure de préservation des zones d'expansion des crues en rendant des zones inconstructibles et à celle visant à limiter l'impact des nouveaux ouvrages en imposant une étude hydraulique à tout nouvel usage. Sur la prise en compte du changement climatique (Orientation fondamentale n°0 du Sdage) le rapport indique que si le changement climatique n'est pas pris en compte *stricto sensu* dans les modélisations la prise en compte d'un aléa résiduel possible (par analyse géomorphologique, cf. supra) crée *de facto* une prise en compte supplémentaire de l'aléa qui peut permettre d'inclure d'une certaine façon une évolution potentielle des aléas du fait du changement climatique. La prise en compte de cet aléa résiduel est en soi intéressante mais ne constitue pas une prise en compte du changement climatique.

Au-delà cette analyse certes complète au plan formel le rapport n'indique pas (si besoin de manière synthétique) comment le PPRI, éventuellement révisé, pourrait mieux s'inscrire dans les orientations du Sdage dans sa version 2022, approuvé plusieurs années, c'est-à-dire contribuer à l'atteinte de ses objectifs.

Sage Vistre, Nappes Vistrenque et Costières

De même, le rapport environnemental comporte un tableau d'analyse de l'articulation du PPRI avec le Sage Vistre, Nappes Vistrenque et Costières adopté le 14 avril 2020.

Le PPRI apparaît globalement s'inscrire dans les objectifs relatifs à la prévention des inondations (orientation 4 du SAGE).

Le dossier indique que le PPRI n'a pas de levier direct concernant les orientations (1 à 3) relatives à la qualité des eaux superficielles et souterraines et à la reconquête des milieux aquatiques mais qu'il y participe toutefois en rendant inconstructibles les abords du Grand Valat ainsi que de l'étang de la Palud. Une grande partie du lit du cours d'eau et de ses espaces de bon fonctionnement est ainsi préservée dans son état actuel. De ce fait, les capacités d'infiltration et d'épuration des eaux des milieux sont aussi maintenues.

2.1.3 Articulation du PPRI avec le plan de gestion des risques inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée

L'analyse porte sur le PGRI Rhône-Méditerranée 2022-2027, sans mentionner la version antérieure, applicable à la date d'approbation du PPRI. Le PGRI a identifié un territoire à risque d'inondation (TRI) concernant la vallée du Gard (il n'a pas été modifié par rapport au PGRI 2016-2021) ; il existe donc une stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) sur le territoire.

Le rapport environnemental fournit une analyse d'articulation du PPRI avec le PGRI Rhône-Méditerranée sous forme de tableau d'analyse de la prise en compte des mesures du PGRI par le PPRI.

Le tableau permet de constater en particulier une cohérence avec plusieurs mesures du PGRI, comme le renforcement de la protection des populations, la préservation des zones d'expansion des crues, l'amélioration des connaissances, le renforcement de la gestion de crise (le PPRI rendant obligatoire la réalisation d'un plan communal de sauvegarde (PCS)).

Au-delà cette analyse certes complète le rapport n'indique pas (si besoin de manière synthétique) sur quels points l'articulation du PPRI avec le PGRI pourrait être renforcée si besoin via une révision à programmer du PPRI.

2.1.4 Articulation avec le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI)

Un PAPI a été élaboré sur le bassin du Vistre et trois « générations » de PAPI se sont *in fine* succédé.

Le PAPI 1 a été prolongé par un PAPI 2. Ils se sont déroulés respectivement entre 2007 et 2014 et entre 2016 et 2021. Un 3^e PAPI Vistre couvre la période 2022-2028.

La commune semble, d'après le dossier, peu concernée par les actions du PAPI, il est seulement fait état d'une participation à une des actions du PAPI relatives à la formation.

2.1.5 Articulation avec les plans communaux de sauvegarde (PCS)

L'adoption d'un PPRI rend obligatoire l'élaboration par la commune d'un plan communal de sauvegarde. Le plan communal de sauvegarde de Jonquières-Saint-Vincent a ainsi été révisé en 2021.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de modification, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

2.2.1 État initial de l'environnement

La présentation de l'état initial comprend les thèmes de la géologie, du climat (dont la pluviométrie), de l'occupation des sols, du patrimoine (bâti et paysager), des milieux naturels et de la biodiversité (par référence aux documents de planification), de la ressource en eau, de la qualité de l'air, des nuisances sonores, de la gestion des déchets, des sites et sols pollués, et de la prévention des risques naturels et technologiques.

La présentation est proportionnée aux enjeux, bien qu'il ne soit pas spécifié si des espèces animales ou végétales à enjeu, et liées au régime hydraulique du Grand Valat sont présentes sur le territoire de la commune.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans PPRI

L'Ae relève l'absence d'analyse du scénario de référence (sans PPRI), celle-ci est constitutive d'une lacune.

L'Ae rappelle que le dossier doit comprendre l'analyse d'un scénario de référence.

L'étude d'impact relève qu'aucune nouvelle construction n'a été autorisée ou constatée, hors une extension de serre (conforme au PPRI) depuis 2016 ce qui est positif; ce bilan n'est cependant pas réalisé pour la période 2002–2016, antérieure au PPRI.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le PPRI a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale n'étudie pas de solution de substitution raisonnables, que ce soit en termes de démarche globale ou de modalité d'application d'une méthodologie nationale.

Il était ressorti des échanges avec la DDTM du Gard lors de la préparation du cadrage préalable que le périmètre du PPRI (communal mais dans le cadre d'une procédure engagée à l'échelle du bassin versant du Gard aval) était un choix fait par l'État. Ce point aurait dû être justifié dans le cadre de l'étude d'impact.

L'Ae considère qu'au-delà de la question du périmètre, la révision du PPRI aurait pu conduire à d'autres choix de prévention des risques que ceux qui ont été retenus, par exemple entre une possibilité d'urbanisation en zone d'aléa et une inconstructibilité de cette zone avec report d'urbanisation vers les coteaux, et que ces solutions de substitution auraient dû être analysées. Ces choix ont été portés par l'intercommunalité en amont de la révision du PPRI et devraient être rappelés dans le cadre de la démarche en cours, faute sur le plan formel de présenter les solutions de substitution raisonnables envisagées au cours du processus, comme le requiert pourtant l'article R. 122–20 du code de l'environnement.

L'Ae recommande que le dossier soit complété par une analyse des solutions de substitution envisageables et l'exposé des motifs pour lesquels le PPRI arrêté en 2016 a été retenu et pour lesquels il n'a pas été retenu de réviser ce PPRI dans le cadre du processus en cours:

- *quant au périmètre,*
- *sur la définition de l'aléa, en particulier au regard du changement climatique,*
- *entre les différents choix de règlementation de l'urbanisation en zone d'aléa, y compris les choix réalisés lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.*

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la modification du PPRI et mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

Le rapport détaille l'état initial de la commune de Jonquières-Saint-Vincent pour divers enjeux et compartiments environnementaux : milieu physique et occupation du sol, paysages et patrimoine, milieux naturels et biologiques, ressource en eau, ressources minérales, climat et énergie, qualité de l'air, nuisances sonores, gestion des déchets, sites et sols pollués, risques naturels et technologiques.

Il analyse les incidences du PPRI au regard de ces enjeux. Pour certains sujets, de manière générale ou en raison de l'absence de particularités ad hoc de la commune de Jonquières-Saint-Vincent, l'analyse est évidemment sans objet (pour les nuisances sonores ou les ressources minérales par exemple...).

Sur d'autres compartiments le dossier identifie des effets positifs du fait soit de la nature des dispositions du PPRI (non constructibilité de certaines zones en particulier, qui ainsi limite la construction d'installations à risques ou de gestion des déchets en zone inondable), soit du fait des conséquences collatérales mais quasi directes : préservation du patrimoine et du paysage, de l'écoulement des eaux, de la capacité d'épuration des milieux, des espaces naturels etc.

Le rapport conclut à l'absence de ce fait de besoin de mesures ERC sur ces compartiments.

Concernant tant les impacts sur les espaces naturels que sur la gestion de l'eau (hors risque d'inondation) le rapport se limite à rappeler de manière générale les impacts potentiellement positifs du PPRI sans donner de détails, sauf en indiquant que les rares milieux naturels identifiés sur la commune, à savoir une partie de l'espace naturel sensible Costières Nîmoises, de la zone de protection spéciale et de la Znieff Plaine de Manduel et Meynes sont localisés en zone rouge du PPRI pour les terrains non bâtis, c'est-à-dire inconstructibles, de même que l'étang de la Palud, zone humide importante. Les dispositions d'inconstructibilité du règlement les protégeront donc.

Cependant l'élaboration d'un PPRI peut aussi être l'occasion d'actions supplémentaires que ce soit de constitution de nouveaux espaces naturels sensibles ou réserves, de compléments de la trame verte et bleue le long des cours d'eau etc. Le rapport ne précise pas si des actions en ce sens sont envisagées ou pas, en cohérence avec le PPRI, ce qui permettrait d'apprécier plus en détail les éventuels impacts de celui-ci sur ces enjeux.

Il indique que le PPRI réduit l'étalement urbain et ne génère que très peu de risque de report d'urbanisation. L'Ae estime que cette analyse pourrait être plus approfondie (voir au 3.2.3).

L'analyse par l'Ae de l'impact du PPRI en termes de réduction de la vulnérabilité au risque inondations est détaillée au 3.2 de l'avis.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

La commune de Jonquières-Saint-Vincent est concernée par un site Natura 2000, la ZPS Costières nîmoises, identifiée en particulier en raison de la présence de l'Outarde canepetière. Le dossier

conclut que la révision du PPRI n'aura aucune incidence négative sur le site Natura 2000¹⁸ et indique que 15 ha de la ZPS sont classés inconstructibles par le PPRI (ce qui est même plutôt positif pour le site Natura 2000 concernée).

Cependant, en l'absence d'analyse détaillée du risque de report d'urbanisation et des incidences du cadre prescriptif du Scot Sud Gard concernant les objectifs et les limites de l'urbanisation, cette analyse est insuffisamment développée.

L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des incidences Natura 2000 en analysant notamment les effets de report de l'urbanisation à l'échelle du bassin de vie ou de la commune.

3 Prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PPRI

3.1 Les objectifs

L'objectif affiché par la révision du PPRI en matière de prise en compte de l'environnement ne porte de manière explicite que sur la réduction de vulnérabilité des personnes et des biens et sur la préservation des champs d'expansion de crue.

Une présentation plus globale de la politique publique de prévention des inondations sur le territoire à plusieurs échelles (bassin versant du Gardon, sous-bassins, commune), intégrant les actions du Papi et l'articulation avec les documents de planification en matière de risque inondation, aurait pu utilement replacer le PPRI dans une vision plus large.

3.2 Les orientations et mesures

3.2.1 Prise en compte du changement climatique

Le dossier prend en référence les chroniques de pluies « historiques » de Météo France, sans intégrer une augmentation d'intensité possible du fait du changement climatique. La modélisation hydrologique en déduit une crue de référence n'intégrant pas cette augmentation potentielle de l'aléa. L'évaluation environnementale souligne les incertitudes relatives à l'évolution locale des phénomènes météorologiques des modèles climatiques et évoque la définition de l'aléa exceptionnel et les mesures de prévention associées comme représentant une marge devant permettre à termes d'intégrer les évolutions climatiques futures. Pourtant le guide de la DGPR de mars 2023 sur les inondations torrentielles mentionne explicitement ces évolutions et invite à les analyser. Les incertitudes sur les conséquences locales du changement climatique sont réelles. Le site Drias eau apporte cependant des éléments sur lesquels il est possible de s'appuyer.

L'Ae considère qu'on ne peut confondre une incertitude inhérente à un phénomène aléatoire et l'effet du changement climatique qui influe tant sur l'ampleur que sur la variabilité de l'aléa. La prise

¹⁸ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats, faune, flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

en compte de l'aléa exceptionnel et les mesures de prévention associées ont par ailleurs un apport réel dans la politique de prévention des inondations et la définition des PPRI.

Concernant les extensions et les transformations de bâtis existants, ou la création de bâtis, la règle concernant le niveau minimal de plancher, fixée sauf exceptions à PHE+30 cm, pourrait être considérée comme une mesure conservatoire mais dont l'efficacité est amoindrie par l'ensemble des modifications prévues réduisant d'autant l'accueil de volume d'eau et les capacités d'écoulement.

L'Ae recommande que lors de la prochaine révision du PPRI le dossier soit complété en prenant en compte explicitement le changement climatique dans le zonage et en prévoyant l'intégration de mesures adaptées dans le règlement.

3.2.2 Amélioration de la sécurité des personnes et des biens par la mise en place du règlement

La présentation du PPRI affiche une volonté d'amélioration de la sécurité des personnes et des biens par la mise en place de règles d'urbanisme et des adaptations du bâti et des équipements existants.

Le caractère inconstructible des espaces en aléa fort et de certains secteurs non urbanisés s'inscrit pleinement dans cet objectif.

L'arrêté du 5 juillet 2019¹⁹ relatif à la détermination, qualification et représentation cartographique de l'aléa de référence, postérieur à la révision du PPRI, prévoit qu'en cas de crue à dynamique rapide, l'aléa est « fort » pour les hauteurs d'eau inférieures à 1 m et « très fort » au-delà ; un aléa « modéré » peut être prévu pour des hauteurs d'eau « *extrêmement faibles* ». Cette segmentation est à mettre en regard des limitations prévues par le décret du 5 juillet 2019²⁰ relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine » qui interdit toute construction nouvelle dans les zones d'aléa « fort » et « très fort » que ce soit en zone urbaine ou en centre urbain, exception faite des dents creuses et des opérations de renouvellement urbain ayant pour objectif de réduire la vulnérabilité. À l'oral, la DDTM du Gard a indiqué oralement aux rapporteurs qu'aujourd'hui, dans les PPRI en cours d'élaboration ou de révision, elle applique la doctrine régionale Occitanie de 2021.

L'Ae recommande que la doctrine régionale Occitanie soit rendue accessible au public en lieu et place de la doctrine départementale, non conforme au décret de 2019.

3.2.3 Risque de report d'urbanisation sur des milieux sensibles

L'étude d'impact présente une analyse limitée du risque de report d'urbanisation à l'échelle de la commune ainsi qu'à l'échelle du bassin de vie au travers du Scot Sud Gard. Ce risque paraît limité, les extensions d'urbanisation prévues étant principalement situées hors périmètre d'aléa, en continuité de l'urbanisation présente.

L'analyse à l'échelle du Scot se limite à comparer les objectifs fixés en termes de production de logements par rapport aux besoins estimés (environ 438 entre 2015 et 2030) et proportionnellement à la surface de la commune (besoin de 17,5 ha pour les logements dont 9,6 en

¹⁹ Arrêté du 5 juillet 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038730841>

²⁰ Décret 2019-715 du 5 juillet 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038730822>

extension). Le dossier indique que néanmoins le besoin calculé pourrait être surestimé, des pôles principaux du territoire pouvant connaître un développement proportionnellement plus fort.

L'ouverture à l'urbanisation prévue sur la commune de Jonquières–Saint–Vincent (limitée à 3 ha en cohérence avec l'objectif de réduction de l'urbanisation) pour compenser les zones devenues inconstructibles est cependant évoquée.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation du risque de report d'urbanisation et de le réduire à l'échelle du bassin de vie, en prenant en compte les orientations de développement et l'ensemble des périmètres de risque d'inondation.

3.3 Le suivi

L'évaluation environnementale propose des indicateurs de suivi de l'évolution du territoire de la commune de Jonquières–Saint–Vincent en termes d'enjeux environnementaux, mais également d'exposition de la population au risque.

Il conviendrait que l'État s'assure du suivi de l'effectivité de la mise en œuvre du PPRI, pour la protection des personnes et des biens, et de ses incidences sur l'environnement, en termes de report de l'urbanisation en particulier. Ainsi, il est attendu que l'ensemble des actes d'urbanisme (autorisation ou non opposition à déclaration) fassent l'objet d'un contrôle de légalité vérifiant *a minima* le respect du PPRI, que le nombre de logements et le nombre de personnes exposés soient également suivis à l'échelle de la commune et du secteur du Gardon aval.

L'Ae recommande que l'État s'engage à assurer un contrôle de légalité systématique des actes d'urbanisme au sein du périmètre d'aléa sur le périmètre du PPRI et plus largement du Gardon aval.

3.4 Conclusion

La démarche d'évaluation environnementale engagée par la DDTM du Gard en application de la décision de la cour administrative d'appel de Marseille nécessiterait quelques compléments pour respecter le cadre réglementaire prévu. De plus l'analyse des solutions envisagées aurait dû être plus complète et en particulier le porteur de projet aurait pu, à défaut d'engager une révision du PPRI à l'occasion de la procédure en cours, au moins justifier les raisons de ses choix, et en particulier de ne pas réviser le PPRI approuvé en 2016.

Le PPRI définit des zones d'inconstructibilité là où l'aléa est le plus fort, ainsi que des mesures de la réduction de la vulnérabilité du bâti, et par la définition de zones inconstructibles préserve des capacités d'écoulement des crues, points tous positifs. L'absence de crue majeure identifiée sur le territoire de la commune et les multiples aménagements réalisés peuvent induire une prise de conscience insuffisante du risque de la part de la population, en l'absence d'explications suffisantes et détaillées.

Dans un contexte de changement climatique qui n'est pas pris en compte et actuellement principalement perçu au travers de la sécheresse, les enjeux du PPRI peuvent donc être insuffisamment perçus par la population. Une révision, intégrant une analyse des évolutions possibles de l'aléa du fait du changement climatique, prenant en compte le décret n° 2019–715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « *aléas débordement de*

cours d'eau et submersion marine», et précisant les causes des écarts entre le modèle et les phénomènes les plus importants observés depuis 50 ans serait à prévoir dans les prochaines années.