

ENQUETE PUBLIQUE RELATIVE

A

L'ELABORATION DU PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES D'INCENDIES DE FORÊT de la commune d'ASPREMONT

Alpes-Maritimes



du mardi 4 janvier au vendredi 4 février 2022

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Le commissaire enquêteur,

Jacques LAVILLETTE

Nice, le 04 mars 2022

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

1. CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

1.1. Eléments de contexte	3
1.2. Points de repère	3
1.3. Accroissement d'un risque déjà important	4
1.4. L'assentiment tempéré de la population par crainte d'une dépréciation patrimoniale	4
1.5. La défendabilité, une notion à préciser pour comprendre le zonage	5
1.6. L'implication significative de la municipalité	6
1.7. Rectifications retenues sur le zonage du PPRIF	7

2. AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

2.1. Sur la forme et la procédure	8
2.2. Sur le fond	8

1. Conclusions du commissaire enquêteur

1.1. Eléments de contexte

Le Plan de Prévention des Risques Incendies de Forêts de la commune d'Aspremont est justifié par l'existence d'un risque important d'incendies de forêt et de la forte probabilité de conséquences pour la population. Environ 85% du territoire de la commune est exposé à des formations potentiellement combustibles.

La prescription du PPRIF est notamment fondée sur le retour d'expérience des 59 départs de feu passés entre 1975 et 2008, et l'incendie de la commune mitoyenne de Castagniers en 2017, dont la proximité et la violence ont particulièrement marqué les esprits.

Les irrégularités du relief, caractéristiques d'Aspremont (nom tiré de son étymologie, « montagne âpre »), constituent une préoccupation majeure dans l'analyse du processus de propagation du feu, dans la mesure où les vents suivent le sens de la pente ascendante et transportent les flammèches et particules incandescentes vers les végétaux situés en amont. Dans ce contexte, les conditions météorologiques caractérisées par des périodes de sécheresse et des épisodes de vents forts, sont favorables à l'éclosion des incendies.

Aspremont est une commune du moyen pays niçois. Elle appartient à l'unité urbaine de Nice qui en regroupe 51. Située à 13 km de Nice, à une altitude de 554 mètres, Aspremont s'étend sur les contreforts du Mont Chauve et du Mont-Cima. Majoritairement orientée à l'Ouest, sa superficie cadastrale est de 944 ha dont 801 d'espace naturel.

L'occupation des sols est marquée par l'importance des forêts et milieux naturels, (>77%). Les zones urbanisées représentent environ 23% de l'occupation du territoire de la commune, principalement sur les crêtes.

Le Plan de Prévention Incendies de Forêt de la commune d'Aspremont vise prioritairement les territoires soumis à une forte pression foncière, et exposés à des niveaux de risque importants. Ce sont principalement le village et les quartiers alentours, l'enfilade de bâtis le long de la crête du Magnan et des crêtes satellites, ainsi que les quartiers situés le long de la route de Nice, sur le versant ouest du Mont Chauve.

1.2. Points de repère

Le PPRIF est un outil de la gestion des risques qui entre dans le cadre de la prévention. C'est un document d'urbanisme qui vaut Servitude d'Utilité Publique et dont la vocation s'articule autour de trois objectifs complémentaires indissociables :

- Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens exposés,
- Eviter que de nouveaux enjeux ne s'implantent dans les zones les plus exposées,
- Ne pas augmenter la population dans les zones les plus exposées en évitant que de nouvelles constructions et activités ne s'y implantent,

Le PPRIF permet aussi :

- D'informer sur le risque et d'aider à la décision pour l'aménagement de la commune dans le cadre du développement durable,
- Selon les situations, d'annuler la modulation de franchise des assurances quand il est approuvé.

Un PPRIF n'empêchera pas les phénomènes naturels de se produire. Si aucune stratégie d'anticipation n'est mise en place, les zones qui ont été touchées par un phénomène le seront de nouveau inmanquablement dans un délai plus ou moins long.

C'est le Préfet du Département qui prescrit le PPRIF. En la circonstance, la prescription a fait l'objet de l'Arrêté préfectoral du premier juillet 2019.

Le PPRIF est élaboré par la Direction Départementale des Territoires et de la Mer, avec le concours de l'Office National des Forêts et du Service Départemental d'Incendie et de Secours, en concertation avec les personnes publiques associées, (cf. § 1.5 du rapport d'enquête p.6.)

L'enquête publique est précédée d'une concertation avec le public, dont le bilan est analysé dans le rapport, (cf. 2.3.2, p. 9). La concertation a permis de répondre favorablement à 16 demandes de modification du zonage du PPRIF sur les 48 exprimées. L'enquête publique a également permis à la DDTM de répondre favorablement à 4 demandes de modification du zonage. A l'issue de l'enquête, nous formulons pour notre part, 4 recommandations, dont trois relatives au zonage de certaines parcelles.

A l'issue de l'enquête publique, le PPRIF sera approuvé par Arrêté préfectoral.

1.3. Accroissement d'un risque déjà important

L'augmentation des sécheresses et des événements extrêmes contribuent à l'aggravation du risque incendie. Elle se traduit par une extension saisonnière et spatiale de la zone à risque.

L'importance croissante de la couverture végétale des territoires de la commune, imputable à la déprise agricole au fil des décennies, s'inscrit dans ce constat. La végétation se compose pour l'essentiel de pins méditerranéens, et plus près des crêtes, d'une végétation basse favorisée par la pauvreté naturelle du sol. L'ensemble, maquis et résineux, est particulièrement sensible à l'incendie.

L'augmentation du risque d'incendies de forêts résulte déjà des interactions entre le changement climatique et l'impact des activités humaines sur les milieux naturels. La maîtrise de l'urbanisation est donc nécessaire pour éviter la multiplication des enjeux à protéger. Tel est la justification du zonage de la commune déjà contraint par des conditions d'accessibilité des engins de secours souvent périlleuses voire impossibles. Face à cette situation, la prévention doit impérativement se renforcer.

1.4. L'assentiment tempéré de la population par crainte d'une dépréciation patrimoniale

L'enquête a permis de relever que non seulement le PPRIF est bien accepté, mais qu'il était attendu. Le facteur déterminant a été pour beaucoup, la prise de conscience produite par l'intensité de l'incendie de la commune voisine de Castagniers en 2017, et la menace que sa proximité avec le territoire d'Aspremont a constituée.

La mise en place du PPRIF se traduit cependant par des restrictions au droit d'usage de la propriété, justifiées par l'intérêt de la collectivité, prédominant dans le domaine des risques naturels. Des contraintes s'ajoutent, en matière d'obligation de débroussaillage notamment.

Dans ce contexte, la quasi-totalité des propriétaires qui se sont manifestés au cours de l'enquête, ont exposé des arguments pour solliciter le déclassement de leurs parcelles de zone rouge à Bleue.

L'information communiquée lors de la réunion publique, d'une possible et dernière modification du zonage du PPRIF avant son approbation définitive, en considération des éléments nouveaux qui pourraient être présentés au cours de l'enquête, a contribué à mobiliser la population. C'est un point positif en faveur du principe de démocratie participative qui caractérise l'enquête publique.

Force a été de constater que le classement en zone rouge est très largement ressenti comme une atteinte à la valeur des parcelles concernées. La question doit être nuancée, d'autant que la presque totalité du territoire de la commune est concernée.

Un terrain situé en zone constructible du PLU qui se trouve classé en zone rouge du PPRIF, devient effectivement inconstructible selon le règlement. Plusieurs propriétaires y sont confrontés. Précisons toutefois que le sujet est récurrent pour toute évolution des politiques locales d'urbanisme. La problématique n'est pas circonscrite aux seuls PPR. Une parcelle située en zone U peut être reclassée en N par exemple, dans le cadre de l'élaboration ou l'évolution d'un PLU. Il est clairement établi que les actes relatifs à l'occupation ou l'utilisation du sol demeurent une potentialité, tant que l'objet n'est pas réalisé, en la circonstance tant qu'il n'y a pas de construction sur la parcelle ou de droits acquis et mis en œuvre dans les délais prescrits.

En revanche, dans le cadre du PPRIF, les parcelles construites conservent leurs prérogatives, même si elles sont soumises aux prescriptions particulières du règlement, (*aménagements spécifiques, et en cas de reconstruction après incendie, l'utilisation de matériaux résistant au feu, etc...*).

L'élaboration du PPRIF procède de l'analyse d'un risque existant. Le plan de prévention favorisera toutes les mesures destinées à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, autrement plus menacés en son absence. En cela, nous estimons que le zonage du PPRIF qui détermine des priorités d'actions sur un secteur, constitue plutôt un atout qu'un désavantage pour l'estimation de la valeur des parcelles déjà construites qui bénéficient d'une meilleure protection.

Soulignons enfin qu'en terme de risque pour les personnes et les biens, la préséance de l'intérêt collectif sur l'intérêt privé se définit exclusivement par l'existence ou l'absence de danger pour autrui. Sur ce point, nous ne saurions faire grief aux concepteurs du PPRIF de fonder leur analyse sur l'existant et de s'interdire toute spéculation hasardeuse sur l'usage à venir des parcelles.

1.5. La défendabilité, une notion à préciser pour comprendre le zonage

Pour la plupart, les observations se fondent sur les principaux critères de défendabilité requis pour demander le reclassement d'une parcelle en zone bleue :

- Un point d'eau incendie, une citerne ou une pièce d'eau à proximité,
- Une voie accessible aux engins de secours,
- Une plateforme de retournement,

Pour essentiels qu'ils soient, ces paramètres ne suffisent pas à conditionner les modalités de l'action des services de secours. L'enquête a montré que l'intervention d'urgence procède d'une stratégie de gestion de crise prédéterminée complexe, qui vise à éviter l'improvisation pour gagner en rapidité et en efficacité.

Les enjeux sont pris en considération en fonctions de leurs vulnérabilités, leur importance, l'aléa, (*le niveau d'exposition au feu*), la rapidité de propagation, (*feux montants en particulier*), puis de l'accessibilité, évaluée en fonction du risque d'encerclement, et des moyens disponibles pour lutter contre l'incendie. La mise en danger d'un équipage en mobilisera d'autres pour le secourir, et cela au préjudice de la lutte globale.

Selon les priorités définies par la situation et les évolutions prévisibles, l'évacuation pourra être privilégiée dans certains cas, car la protection des personnes primera toujours sur celle des biens, y compris pour les intervenants.

C'est la raison pour laquelle des situations qui paraissent comparables ne feront pas l'objet de la même analyse selon la configuration du lieu, son orientation, le niveau de la pente, l'influence du régime des vents sur les feux montants, la nature et la densité de la végétation, le niveau de risque établi, l'accessibilité. Ce sont tous ces paramètres, pris ensemble, qui déterminent la défendabilité et non essentiellement la présence de PEI, d'une voie accessible et d'une PFR.

1.6. L'implication significative de la municipalité

La coopération étroite entre la municipalité et le SDIS est déterminante pour assurer la sécurité de la population face au risque important qui affecte la commune. L'anticipation s'inscrit dans le plan de la gestion de crise que le Maire souhaite finaliser en cohérence avec un PPRIF qui doit permettre de définir des moyens d'action et des priorités indispensables à sa pertinence.

Dans cette perspective, il souhaite la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention rapide par la mobilisation de patrouilles de surveillance forestière armées par des sapeurs forestiers du département et de l'ONF, ainsi que des groupes d'intervention feux de forêts armés par le SDIS. Monsieur Bonsignore envisage également d'étudier la possibilité d'édifier une tour de guet avec la protection civile sur les périodes à haut risque.

Le quartier du Clodolio qui est particulièrement exposé au risque, devrait, selon le Maire, bénéficier d'un second point d'eau normalisé supplémentaire. La requête a également été formulée par un collectif des habitants du quartier.

Nous en soutenons l'initiative en raison de la très forte exposition de ce secteur et de l'accessibilité qui sera améliorée par les travaux obligatoires définis par la DDTM, comprenant un PEI au niveau de la PFR 6, (cf. p. 24, observation n° 12).

Mentionnons toutefois qu'au-delà des travaux obligatoires, c'est à la collectivité qu'il appartient de prendre toutes dispositions pour que chaque habitation soit située à moins de 150 mètres d'un point d'eau incendie (en zone rouge, bleue B1a et B1, ou 200 m en zone B2), comme stipulé par l'article 12.1 du règlement.

Plus généralement, l'article L 2225-2 du CGCT précise que les collectivités territoriales sont chargées du service public de défense extérieure contre l'incendie. L'aménagement et la

gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours relève donc de leurs compétences.

A cet égard, la municipalité indique qu'une actualisation est déjà prévue pour le plan communal de sauvegarde avec la création d'une fiche spécifique pour le quartier du Clodolio qui y sera annexée.

La DDTM a entériné la liste dressée par monsieur le Maire, des priorités pour l'aménagement des plateformes de retournement. Il existe des plateformes naturelles qu'il suffit simplement de matérialiser. C'est la raison pour laquelle, nous estimons également nécessaire de privilégier les situations requérant des travaux plus importants de sorte que les PFR à créer soient plus rapidement opérationnelles.

Parmi d'autres actions préventives, monsieur Bonsignore envisage des démarches complémentaires au PPRIF vis-à-vis d'Enedis et Orange, en coordination avec la Métropole pour améliorer l'accessibilité et la sécurité de l'approche des moyens aériens de lutte contre l'incendie.

Le Maire a fait intervenir à plusieurs reprises les services du SDIS avec des moyens mobiles pour anticiper les problématiques. Ainsi, a-t-il été décidé, en concertation avec les pompiers, que l'élargissement de l'épingle de la voie ouvrant sur le quartier du Trier favoriserait l'accès sans manœuvre des véhicules de lutte contre l'incendie. L'initiative est en cohérence avec la normalisation prévue du point d'eau n° 1 situé à proximité en aval.

1.7. Rectifications entérinées par la DDTM sur le zonage du PPRIF, à l'issue de l'enquête

- Parcelle AE 84

La parcelle AE 84 est classée en partie en zone bleue B1 et en partie en zone rouge R. Cette dernière se situe en zone d'aléa très élevé mais avec un faible risque de feu établi. Le secteur est par ailleurs accessible. Le terrain est défendable et situé à proximité d'un point d'eau incendie. En outre, elle est située en zone Ac du PLUm, pour laquelle l'exposition à des risques naturels détermine les restrictions énoncées par le règlement. Le zonage sera modifié pour intégrer l'ensemble de la parcelle en zone bleue B1.

- Parcelle AK 133

Le tracé du PPRIF est indépendant de celui des parcelles. Il peut cependant intégrer ce paramètre dans la perspective d'une défendabilité graduellement admissible par les services d'intervention, dans l'ordre de priorités prédéterminées. Selon l'appréciation de la DDTM, le zonage peut être modifié dans la limite de l'étendue de la parcelle AK 133, en cohérence avec les parcelles voisines.

- Parcelles AE 119 et 122

Lors de la concertation, après avoir examiné la situation des parcelles AE 119 et 122, la DDTM avait maintenu leur classement en zone rouge. Celles-ci se situent sur un secteur urbanisé en aval qui constitue une protection relative contre le feu montant. Ces parcelles sont situées entre

les voeries et les bâtis en B1 situés en amont. L'accessibilité et la défendabilité sont satisfaisantes. Le zonage sera modifié en B1.

- Parcelle D 781

La parcelle D 781 est non construite, (102 m²), et se situe en aléa très élevé, sans accès, mais située entre deux bâtis déjà classés en B1a. Le zonage peut donc être modifié en B1a, dans la limite de la parcelle.



2. Avis du commissaire enquêteur

Après avoir assisté à la réunion planifiée dans le cadre de la concertation,

Après une étude approfondie du dossier suivie de deux réunions, deux visites sur site avec la DDTM et l'ONF, qui nous ont permis de visualiser concrètement la topographie des lieux dans leur environnement,

Après plusieurs échanges, respectivement avec madame Sophie DUHAUTOIS et monsieur Mathias PALUSZKIEWICZ, du pôle risque de la DDTM, et monsieur TESSIER-du-Cros, de l'Office National des forêts,

Après une troisième visite sur le terrain avec monsieur Pascal BONSIGNORE, Maire de la commune d'Aspremont, dans le cadre de l'audition prévue par l'enquête publique, qui nous a permis de prendre la mesure des préoccupations de la municipalité à l'égard du projet de PPRIF,

Nous avons pu appréhender les enjeux de l'enquête et déterminer nos axes de travail.

Après avoir reçu en mairie au cours de 3 permanences de sept heures, des aspremontois venus consulter les dossiers du PLU, déposer des documents ou consigner leurs observations, traité les courriers et courriels qui nous ont été adressés au cours de l'enquête,

Après avoir, une fois l'enquête terminée, communiqué à la DDTM la synthèse des observations consignées sur le registre dédié, des courriers et courriels reçus au cours de l'enquête et des éléments recueillis au cours de notre entretien avec le Maire de la commune,

Après avoir obtenu en retour ses éléments de réponse,

2.1. Sur la forme et la procédure

Le dossier présenté pour cette enquête a bien recueilli au préalable les avis des différentes instances (Collectivités, Conseils Régional et Départemental, Chambres Consulaires, Élus locaux etc...). Les réponses exprimées démontrent l'absence d'opposition au projet du PPRIF.

Après nous être assurés que les conditions de l'enquête ont respecté la législation et la réglementation en vigueur pour ce qui concerne les avis de publicité dans la presse, l'affichage en Mairie et sur les panneaux officiels de la commune,

Après avoir vérifié que cet affichage a été maintenu et contrôlé tout au long de l'enquête,

Après avoir constaté que le dossier du PPRIF mis à l'enquête publique était complet, conformément aux textes en vigueur, et disponible dans de bonnes conditions de consultation,

Après avoir effectué les permanences dans d'excellentes conditions d'organisation,

2.2. Sur le fond

Après avoir analysé les observations portées sur le registre d'enquête ainsi que les lettres déposées à la mairie ou remis en main propre, les courriels et mails qui nous ont été adressées, nous avons considéré, en marge de notre avis général, que le maintien en l'état du projet de zonage pouvait, sur une justification discutable, porter atteinte au patrimoine de certains propriétaires.

Nous estimons en conséquence qu'il est souhaitable d'envisager de réserver une suite favorable aux demandes d'administrés selon les quatre recommandations suivantes :

1. Nouvelle expertise sur place afin de déterminer si le maintien des parcelles AL 24 et 25 en Rouge est pleinement justifié, (courrier n° 9 p. 32) ;
2. Nouvelle expertise sur place afin de déterminer s'il est opportun de maintenir la parcelle A 94 en zone rouge, (courrier n° 13, p. 35) ;
3. Nouvel examen des parcelles correspondant aux n° 15 à 157 de la route de Castagniers, à la sortie de la commune, (mail n° 6 p. 40) afin de déterminer si elles doivent être maintenues en zone rouge ;
4. Dans le cadre des travaux prévus pour l'implantation du point d'eau C3 prévu au niveau de la PFR 6, création d'un point d'eau normalisé supplémentaire au niveau de l'aire de croisement AC2 de la voie d'accès au Clodolio, (observation n° 11 p. 24).

Ces recommandations n'affectent pas notre appréciation sur les objectifs fixés et les choix opérés qui nous apparaissent répondre pleinement à la vocation du PPRIF élaboré, de protection des personnes et des biens, tel que justifié sous le § 1.3 du rapport de présentation.

Vu, le rapport d'enquête ci-joint, nous émettons un

AVIS FAVORABLE

Au projet de Plan de Prévention des Risques Incendie de forêt de la commune de Aspremont.

Fait à Nice, le 02 mars 2022,
Le commissaire enquêteur,



Jacques LAVILLETTE