



HAL
open science

Risques littoraux entre stratégie et droit

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Risques littoraux entre stratégie et droit. VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-Série n° 21, 2015, Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation, 10.4000/vertigo.15787 . hal-03005462

HAL Id: hal-03005462

<https://hal.science/hal-03005462v1>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation
Sous la direction de ML Lambert.
Editions Vertigo 2015 – <http://journals.openedition.org/vertigo/15742> ; DOI :
<https://doi.org/10.4000/vertigo.15742>

Risques littoraux entre stratégie et droit
<https://doi.org/10.4000/vertigo.15787>

Bernard Drobenko
Professeur Emérite des Universités- Droit public
Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral
Pôle universitaire Lille-Nord de France
Université du Littoral Côte d'Opale – Droit
Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Société (TVES-ULCO- Droit), EA 4477)
Membre du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement- Limoges

Résumé :

L'évolution du droit des risques littoraux fait apparaître qu'il a émergé dans un contexte marqué essentiellement par l'absence de stratégie. Le droit répond au coup par coup à la réalisation des divers risques. Ce d'autant que la prise la considération spécifique des risques littoraux eux-mêmes n'apparaît que dans la période la plus récente. Nous sommes bien dans la production d'un droit sans stratégie. Celle-ci va constituer une nécessité face à l'occurrence du risque, marqué cette fois par un aléa relatif et ses conséquences. Il en résulte que l'intégration de cet aléa relatif dans la prévention des risques, va conduire à produire un droit des risques littoraux en appui d'une stratégie et d'un droit adapté en conséquence. Cependant si le contexte est réellement en mutation sous l'impact du droit européen, sa portée reste encore limitée. L'affirmation d'un cadre d'intervention renouvelé paraît dès lors une nécessité.

Introduction

I – De l'évolution de droits sans stratégie

A- – La protection sectorielle des biens et des personnes

B- L'émergence d'un droit spécifique

II – A l'affirmation d'un droit porté par une stratégie

A – un contexte en mutation

B – des interventions à renouveler

-

Conclusion

Risques littoraux entre stratégie et droit

La prévention des risques littoraux a fait l'objet en France d'une attention spécifique après la tempête Xynthia de 2010. Au-delà de la prise de conscience au regard des effets du changement climatique, cette catastrophe a mis en exergue des risques peu traités jusqu'alors mais aussi l'ampleur de la fragilité de certaines zones côtières. Au-delà des risques de submersion marine, sont aussi concernés l'effondrement de falaises, l'ensablement, l'érosion

Les rapports établis par les scientifiques du GIEC alertent depuis plusieurs années sur les évolutions en cours. Or les concentrations humaines sont particulièrement caractérisées dans les bassins fluviaux et les zones côtières. Comme généralement en matière d'environnement, les problèmes sont à la fois globaux et locaux. Si la question des causes du changement climatique est centrale et doit être traitée en elle-même, la prévention des risques littoraux exige bien le développement d'une stratégie, mais aussi des règles et des moyens opérationnels de prévention. Force est de constater que si la prise en considération globale de la question reste en gésine, les approches régionales et nationales sont mieux caractérisées. Le droit des risques en France s'inscrit dans une logique conduisant à l'affirmation d'un droit, progressivement enrichi, ne reposant pas sur une stratégie globale. Sous l'impact de faits (réalisation de catastrophes) une stratégie va émerger, les pouvoirs publics européens en seront les porteurs, d'où l'affirmation d'un droit porté par une stratégie.

I – De l'évolution de droits sans stratégie

L'élaboration des premières règles de protection ne caractérise pas une stratégie, mais la détermination d'un droit adapté aux circonstances. Il en résulte une protection sectorielle des biens et des personnes, puis l'affirmation d'un risque spécifique

A – La protection sectorielle des biens et des personnes

En considérant l'évolution des territoires littoraux, force est de constater qu'ils sont marqués par une anthropisation caractérisée¹. L'assèchement de vastes zones de marais constitue l'un de ces phénomènes, l'objectif étant de disposer de terres cultivables ou d'espaces forestiers. La technique des waterings (Nord de la France par exemple) a permis d'organiser la gestion de l'eau dans les secteurs de « bas-champs » ; elle fonctionne par un réseau de canaux et de stations de pompage²

Cependant la modification des écosystèmes ne sera pas sans conséquences sur les conditions de leur occupation et le rapport des occupants aux territoires et à la mer. Il en résulte que pour sécuriser les activités, puis pour des raisons de sécurité civile, le droit, sans réelle stratégie pose les fondements d'un système encore en vigueur aujourd'hui

¹ ONU GIEC Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation – 2011, notamment p.6 et s. 20 et s; - Rapport de l'Agence européenne de l'environnement, juillet 2006 : les zones côtières européennes, qui souligne l'impact de l'urbanisation. MEDAD Bilan de la loi littoral – Rapport septembre 2007.- CGEDD Etudes et documents : le littoral, chiffres clés n°32 janvier 2011

² Institution interdépartementale des waterings, cf. www.institution-wateringues.fr

1°) de la défense contre la mer

concernant les risques littoraux, historiquement, c'est la défense contre la mer qui a fondé le dispositif en vigueur. Au 19° siècle la construction de digues va matérialiser cette exigence.

Le droit en vigueur sur le littoral repose d'abord sur la définition du domaine public maritime résultant de l'édit de Moulin de 1599, confortée par l'ordonnance de 1681. En effet si le domaine public maritime est constitué du rivage de la mer, du sol et du sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales, il ne peut supporter de construction sans autorisation. En effet l'ordonnance 1681 précise « *Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu, ni faire aucun ouvrage, qui puissent porter préjudice à la navigation à peine de démolition des ouvrages de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire.* ». Ce texte autorisait par ailleurs les concessions d'endiguage, avec un art. 33 précisant que « *L'État peut concéder aux conditions qu'il aura réglé les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ses objectifs qui forment propriété publique et domaniale* »

Nous retiendrons que la politique publique conduisant à favoriser l'assèchement des marais se conjugait désormais avec celle d'association du secteur privé à la valorisation du domaine public maritime.

Toutefois, le principe majeur posé par les textes était que les risques qui pouvaient en résulter pour les propriétaires des terrains devaient être assuré par eux-mêmes, à condition même qu'il y fussent autorisés puisque le texte de référence, la loi de 1807 précise en son article 33 que « *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* »³.

Nous devons observer une certaine logique déterminée à la fois par le statut et le périmètre du domaine public maritime, par les libéralités accordées pour « gagner » des terrains sur la mer au profit d'une exploitation économique, ce au bénéfice des propriétaires concernés et de la charge qui peut résulter de cette préservation. Il est alors question de défense contre la mer qu'il est nécessaire de situer dans un contexte spécifique de valorisation de terrains cultivables.

Cette finalité sera peu à peu occultée et l'urbanisation massive développée dès la deuxième moitié du 20° siècle va modifier les enjeux, les effets du changement climatique ne venant que caractériser les impacts.

2°) à la préoccupation de sécurité civile

Si la prévention des risques de submersion par les débordements de rivières et fleuves intervient dès le 19° siècle, reprise au 20° siècle avec les plans de surfaces submersibles⁴, le risque de submersion marine lui-même apparaît peu en tant que tel.

Le risque est identifié dans certaines zones, mais les réseaux de digues et de canaux contribuent à préserver des activités terrestres ou littorales favorisées par les assèchements, dans la logique des règles établies et de l'exigence de « défense contre la mer » par les intéressés eux-mêmes.

C'est dans le cadre du droit de l'urbanisme que les premières règles relatives à la prévention des risques apparaissent. En effet, dès le premier règlement national d'urbanisme, est posée la double règle, d'une part que « la construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche, peut-être, si elle est autorisée,

³ Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais

⁴ Décret du 20 octobre 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret loi du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux JORF du 27 octobre 1937, ce texte abroge le décret du 15 août 1858 pris pour l'exécution de la loi du 28 mai 1858, sur les travaux de défense contre les inondations

subordonnée à des conditions spéciales », et, d'autre part que « ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral. »⁵

Les premiers du droit de l'urbanisme intègrent ainsi une problématique liée à une possible anthropisation du littoral. L'engouement pour ces zones conduira à l'adoption de la première directive « littoral »⁶, puis à la loi du même nom⁷.

La préoccupation de sécurité civile apparaît au cours de la seconde moitié du 20^e siècle. Le risque littoral, encore peu caractérisé est intégré aux divers risques, mais les impacts sociaux et économiques conduisent à limiter les effets de ce qui est alors dénommé les risques majeurs. De ce point de vue, la loi de 1982⁸ constitue le premier texte de référence en la matière. La problématique de l'indemnisation des victimes conduit à instaurer « l'élaboration par l'Etat des « plans d'exposition aux risques naturels prévisibles »⁹. La loi de 1987 apparaît comme la première approche relative à l'identification des risques, caractéristiques de « risques majeurs », fondée sur une approche de sécurité civile¹⁰.

Sans reposer sur une stratégie globale, ce texte contribue à établir des règles de prévention des risques.

L'essentiel du dispositif repose sur la gestion des conséquences des catastrophes dont il pose les bases.

Par ailleurs, nonobstant les pouvoirs des collectivités dans le cadre du droit de l'urbanisme, la décentralisation va conférer à l'Etat un rôle de prévenir les risques avec l'instauration du projet d'intérêt général¹¹. Ainsi le préfet peut imposer un dispositif de prévention des risques d'inondations¹².

B – L'émergence d'un droit spécifique

La multiplication des phénomènes naturels entraînant des dommages tant aux personnes qu'aux biens va conduire à une prise en considération spécifique des risques. Si le droit des sols constitue le référent premier en la matière, ses insuffisances conduisent les pouvoirs publics à développer des instruments spécifiques de gestion des risques littoraux

1°) - les apports du droit des sols.

En complément des possibilités d'identifier les surfaces submersibles, le droit de l'urbanisme va contribuer à répondre, en partie aux nécessités de prévention.

Au-delà de la possible définition de zones à risques par l'Etat (art. R111-3 c.urb.), les communes, puis leur groupements peuvent, dans le cadre des compétences décentralisées prévenir le risque d'inondations, deux possibilités peuvent être développées, il s'agit

- d'une part de la planification. En effet le zonage du PLU (POS), permet avec les zones N (ND) de classer des secteurs révélant des risques. De même qu'est fondé le choix de classer en zone inconstructible des terrains identifiés par un Atlas départemental des zones inondables comme étant susceptibles d'être inondés.¹³

⁵ Règles posées par l'art. 2 du décret 55-1164 du 28 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, modifié par le décret 61-1297 du 30 novembre 1961, puis le décret 77-755 du 7 juillet 1977, modifiant ces dispositions devenues R 111-3 du code de l'urbanisme

⁶ Décret 79-716 du 25 août 1979 : directive relative à la protection et à l'aménagement du littoral.- JO 26 août 1979

⁷ Loi 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral- JO du 4 janvier 1986

⁸ Loi 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (JO du 14 juillet 1982), et le décret 84-328 du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles – Jo du 6 mai 1984

⁹ Art. 5 de la loi précitée

¹⁰ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. JO du 23 juillet 1987

¹¹ Article L.121-12 du code de l'urbanisme créé par l'article 47 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, départements et les régions, précisé par l'article R.121-13 c.urb. dont le 1° précisait qu'il pouvait être destiné à « la prévention des risques » (ce que reprend l'actuel R.121-3 c.urb.)

¹² CAA Marseille 5 décembre 2011 Association Trebon Campagne req. n° 09MA01711

¹³ CAA Marseille 21 septembre 2006 Commune de Cabries req. n°03MA00367

La réforme intervenue en 2000 avec la loi SRU conforte cette orientation, l'article L121-1 du c.urb. posant comme exigence l'intégration des risques naturels et technologiques. En effet dans le cadre du PLU les documents graphiques devenus opposables¹⁴, « font apparaître s'il y a lieu :b) les secteurs où l'existence de risques naturels, tels qu'inondations...justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts affouillements, forages et exhaussements des sols »¹⁵.

De plus les annexes du PLU comprennent « les servitudes d'utilité publique de l'article L 126.1 du code de l'urbanisme (liste à l'article R 126.3), dont celles relatives au risque inondation, sachant que le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles y figure aussi¹⁶.

Les documents annexés font aussi apparaître les schémas de réseau d'eau et d'assainissement, or le schéma d'assainissement fait apparaître « les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise des débits et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ». Ces éléments contribuent aussi à la prévention des inondations.

- d'autre par le contrôle préalable sur les demandes de réalisation de projets. Les décisions de permis ou de déclarations préalables (de construire ou d'aménager), et autres zones d'aménagement concerté sont concernées.

A ce titre l'article R111-2 du code de l'urbanisme dispose que «Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations». Cette disposition, applicable nonobstant l'existence d'un document d'urbanisme, permet de s'opposer à une décision dès lors qu'un risque d'inondation ou de submersion est avéré¹⁷. C'est aussi le cas pour un certificat d'urbanisme qui devra être négatif en cas de risque d'inondation¹⁸.

Si le contentieux développé fait apparaître l'intérêt de ces solutions, le pouvoir discrétionnaire attaché à ce contexte comme la marginalité du contentieux réel développé à cet égard, ne permettent pas de caractériser une réelle politique préventive.

Force est de constater que cette voie paraît quelque peu marginale.

- 2°) le nécessaire complément du droit des risques

Le droit des risques a été ainsi enrichi, par strates successives, même si la stratégie n'apparaît pas de manière caractérisée. Face aux coûts générés par les risques, l'Union européenne crée un fonds de solidarité¹⁹ pour faire face aux catastrophes majeures. Selon l'article 1, il doit permettre à la Communauté de répondre de façon rapide, efficace et souple à des situations d'urgence. Ce Fonds peut être sollicité dès qu'intervient une catastrophe naturelle majeure ayant des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie d'une ou plusieurs régions ou d'un ou plusieurs pays. Il s'agit de compléter les financements étatiques pour le rétablissement des infrastructures et des services (santé, enseignement), de mettre en œuvre des mesures d'urgence pour les populations (secours, hébergement) et de financer les mesures destinées à réparer les dommages non assurables²⁰.

Si la loi sur l'eau de 1992 reprend le dispositif des plans de surfaces submersibles. Le développement du droit de l'eau intègre la problématique des risques d'inondations, l'intégration de la zone côtière avec la DCE 2000/60 constitue un enrichissement complémentaire. Ainsi dans le cadre des SDAGE et des SAGE²¹, où l'Etat et les collectivités sont associés, la place des inondations

¹⁴ Article R 123.1 du code de l'urbanisme

¹⁵ Article R 123.11 du code de l'urbanisme

¹⁶ Article R 123.14 1° et 7° du code de l'urbanisme

¹⁷ Conseil d'État 16 février 2007 Préfet de Charente Maritime req.n° 276363

¹⁸ CAA de Nancy 12 mars 2009 Préfet des Ardennes req. n° 08NC00279

¹⁹ Règlement n° 2012/2002 du 11 novembre 2002, instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (JOCE n° L 311, 14 novembre 2002).

²⁰ Article 3 du règlement n° 2012/2002, précité.

²¹ Pour le Schéma Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, articles L 212.1 et s. du code de l'environnement, et pour les Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, articles L 212.3 et s. du code de l'environnement.

n'apparaît qu'incidemment, les mesures effectives de prévention ne sont pas précisément définies. De plus ces documents n'imposent qu'un rapport de compatibilité ou de prise en compte dont la faiblesse est renforcée par l'absence de réelles prescriptions.

Le droit des risques va connaître une forme d'autonomisation, au moins une prise en considération spécifique avec la loi de 1995²² qui pose les fondements d'une réelle politique préventive dont l'Etat a la responsabilité. Les caractéristiques de ce nouveau cadre d'intervention apparaissent avec :

- le rôle de l'Etat comme acteur majeur, il conduit cette politique en association avec les collectivités territoriales. En effet, « L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'Etat »²³.
- une planification spécifique renforcée, avec la création des plans de prévention des risques naturels prévisibles²⁴ définissant des zones exposées aux risques et des zones non directement exposées aux risques. Ces plans peuvent imposer aux collectivités territoriales et aux propriétaires des mesures de prévention. Le PPRNP instaure des servitudes d'utilité publique²⁵, opposables à toute décision d'occupation du sol et de l'espace²⁶. Ces plans sont déclinés en plan de prévention des risques littoraux et plans de surfaces submersibles.
- L'instauration de mesures de sauvegarde pour les populations menacées, pouvant aller jusqu'à l'expropriation dès lors que les mesures de prévention sont plus coûteuses²⁷.
- La maîtrise foncière préventive avec les zones de mobilité des cours d'eau et les zones de rétention temporaires des eaux de crues²⁸,
- Le développement de l'information, tant au regard des mesures de prévention pour les collectivités territoriales concernées²⁹, pour les administrés³⁰, que des transactions immobilières³¹. Dès lors que l'Etat a planifié la prévention, les maires doivent aussi informer le public au moins tous les deux ans³².

Par des apports successifs, les textes confèrent aux acteurs étatiques et aux communes, la possibilité d'intervenir, sans toutefois qu'une stratégie porte ce pouvoir encore discrétionnaire. Le développement de l'urbanisation, comme l'identification plus caractérisée des risques naturels vont progressivement conduire à des évolutions plus caractérisées

II – A l'affirmation d'un droit porté par une stratégie

Après la création du Fonds de solidarité pour faire face aux effets des inondations, notamment en Europe centrale, l'Union européenne engage une politique de prévention reposant sur une réelle stratégie ; ce processus aboutira à l'adoption de la directive 2007/60³³. Ce texte majeur conduit à imposer aux Etats un cadre d'intervention pour la gestion des risques d'inondations et de submersion. Le texte révèle l'émergence d'une réelle stratégie. Le calendrier imposé conduit à une transposition

²² la loi 95.101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui va imposer l'intervention de l'Etat.

²³ Art. 564-1 c.env.

²⁴ Art. L562-1 et s. c.env.

²⁵ Art L 562-^c c. env.

²⁶ CE 4 mai 2011 Commune de Fondettes req.321357

²⁷ Art. L561-1 c.env.

²⁸ Article L211-1^é c.env. créé par l'article 48 de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

²⁹ Art. L563-5 c.env.

³⁰ Charte de l'environnement, art. 7, art. L125-2 c.env.

³¹ Art. L 125-5 c.env.

³² Art. L125-2- 2^o al. C.env.

³³ Directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation JOUE L288/27 du 6 novembre 2007

avant juillet 2010, en France c'est la loi de 2010³⁴. Toutefois force est de constater que nonobstant la stratégie et les règles qui en résultent, la prévention des risques repose sur un élément qui, sans être énoncé caractérise les situations de crise. Il s'agit d'une part d'aléa qui intervient sur la part d'incertitude qui pèse sur l'ampleur des conséquences du changement climatique. En effet, si l'impact du changement climatique est effectif et constaté, la portée de ses effets repose sur un ensemble de paramètres globaux et locaux qui rendent plus difficile la prévention. Il existe ici un certain aléa que nous qualifierons donc de relatif en raison de la part d'interrogation qui intervient sur les effets territorialisés d'une catastrophe. Dès lors si le contexte de la gestion préventive des risques d'inondations et de submersions est en mutation, le défi de l'aléa relatif impose un cadre d'intervention à renouveler

A – un contexte en mutation

La politique européenne de l'eau n'intègre, dans un premier temps, que marginalement les risques. En effet la DCE 2000/60 n'évoque qu'incidemment le risque d'inondation, d'abord comme pouvant constituer une cause exonératoire pour atteindre certains objectifs (point 32 du préambule), toutefois, l'article 1 mentionne bien que l'objet de la directive vise à « établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui : e) contribue à atténuer les effets des inondations et des sécheresses, »

La stratégie pour l'ensemble des eaux ne pose pas les conditions d'une gestion adaptée des risques naturels liés à l'eau, elle interviendra dans le cadre d'évolutions significatives marquée par l'affirmation d'une stratégie confortée par des exigences juridiques. En pratique l'évolution des connaissances sera confortée par le contexte juridique.

1° au regard des connaissances

La question des risques est au cœur des problématiques planétaires et locales. Les rapports publiés permettent d'identifier de plus en plus précisément les évolutions, le changement climatique amplifiant les effets de manière caractérisée, avec de substantielles nuances suivant les zones de la planète. Force est de constater que les zones côtières sont et seront particulièrement affectées Ainsi :

- au plan international, le GIEC a produit plusieurs rapports relatifs au changement climatique. Celui concernant l'eau et le changement climatique, intéresse plus particulièrement les zones côtières qui seront affectées de diverses manières. Car si le risque de submersion ou d'effondrement de falaises est effectif dans de nombreuses zones, l'évolution de la salinité des eaux douces ou des zones humides sera aussi significative³⁵. La vulnérabilité des zones côtières est particulièrement soulignée au regard des effets du changement climatique³⁶. Après la conférence de Hyogo la résolution et le cadre d'action qu'elle a produit³⁷, les Nations Unies ont pris la mesure des effets des catastrophes naturelles. En 2010 est votée la résolution des Nations Unies relative à la stratégie pour les catastrophes naturelles³⁸
- au plan régional, outre le Conseil de l'Europe qui dès 1990 a engagé les Etats et les pouvoirs locaux à agir³⁹, l'Union européenne pose, avec la directive 2007/60 les conditions d'une connaissance globale des risques d'inondation et de submersion, avec une cartographie à établir au plus tard en 2013, mais aussi un suivi.

En application du droit européen, la France a engagé ce processus d'identification des zones à risques

³⁴ Art. 221 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1) - JORF n°0160 du 13 juillet 2010

³⁵ ONU-GIEC Le changement climatique et l'eau – 2008 – Document technique VI du GIEC, notamment, p. 67 et s ;

³⁶ ONU GIEC Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation – 2011 précité

³⁷ ONU A/CONF.206/6- Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005

³⁸ AG des Nations Unies du 25 février 2010 réf. 64/200. Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles

³⁹ Résolution 212-1990 du 6-8 mars 1990 du Conseil de l'Europe – Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les grandes inondations et le rôle des pouvoirs locaux et régionaux

Au-delà des connaissances, la récurrence des catastrophes constitue désormais un élément à prendre en considération pour la gestion des territoires. Notons que parmi les événements majeurs, si Xynthia et les inondations du Var ont marqué l'année 2010 avec plusieurs dizaines de morts, d'autres phénomènes sont intervenus au cours de ces dernières années.

Les estuaires et les deltas sont particulièrement affectés par ces les inondations et les submersions qui bouleversent les écosystèmes côtiers souvent très anthropisés⁴⁰.

Il en résulte aujourd'hui une identification précise de risques intervenus avec des effets tant en termes de vies humaines que d'environnement et de patrimoine. Un constat commun, le coût pour les sociétés ne cesse de croître⁴¹.

Ces divers éléments caractérisent les connaissances en termes de catastrophes réalisées et de conséquences. Les scientifiques du GIEC s'efforcent de caractériser les évolutions du changement climatique et leurs conséquences, en particulier dans les zones littorales. La question de l'aléa relatif reste posée même si, au-delà de ces connaissances, le contexte juridique a été progressivement enrichi.

2° au regard du contexte

Dans un contexte en mutation, les enjeux apparaissent aussi au niveau juridique. Nonobstant les instruments que les Etats doivent mettre en œuvre ou dont ils se sont dotés, les juridictions ont précisé les conditions de prise en considération des risques. Quelques évolutions caractéristiques les situent, plusieurs aspects sont à considérer.

- les Etats ont l'obligation de préserver les vies et les biens des personnes relevant de leur souveraineté. Cette obligation doit se traduire aussi par une information préalable sur les risques encourus⁴².
- lorsqu'il s'agit de concilier protection des espaces, notamment dans le cadre du réseau Natura 2000 et la protection des personnes et des biens dans le cadre de submersion, la conciliation permet de réaliser des ouvrages de protection dès lors que le site est globalement préservé⁴³,
- les régimes de ont évolué, avec une extension progressive du partage des responsabilités. Les tribunaux s'attachent à prendre en considération le rôle des divers acteurs contribuant ou pouvant avoir contribué à la réalisation des risques. Il en est ainsi des obligations des pouvoirs publics au regard des mesures de prévention, mais aussi celles des propriétaires relatives à l'entretien des cours d'eau, y compris lorsqu'il s'agit de l'Etat ou de la détermination du rôle des aménageurs et pétitionnaires de projets, dès lors qu'ils sollicitent une autorisation dans une zone dont ils ne pouvaient ignorer le caractère inondable⁴⁴.

Force est de constater que l'aléa relatif ne constitue un élément caractéristique de ces évolutions, même si les comportements des divers acteurs pris en considération par lors de contentieux. Cependant ce sont les couts générés par les inondations et submersions qui invitent ici à des approches renouvelées.

Dans un rapport relatif à la prévention des risques et à ses nécessaires évolutions, la Commission européenne a bien situé les enjeux, en précisant notamment l'impact des aménageurs et constructeurs qui devaient davantage être associés aux conséquences financières de leurs opérations. Ainsi, au titre de la politique maritime et des risques côtiers (submersions, inondations notamment), la Commission européenne s'interroge sur les coûts de gestion des risques côtiers et leur affectation « Les dépenses publiques consacrées dans l'Union à la protection du littoral contre les risques d'érosion et d'inondation se chiffrent, d'après les estimations, à 3,2 milliards EUR, contre

⁴⁰ Cf. rapport GIEC 2008 précité

⁴¹ Cf. notamment rapport de la Cour des Comptes précité, p. 17 et s. Rapport du MEDDE Première évaluation nationale des risques d'inondation – 2012, qui évalue à 400 millions d'euros par an le coût moyen annuel lié aux dommages causés par les inondations en France

⁴² CEDH - Arrêt du 30 novembre 2004 - AFFAIRE ÖNERIYILDIZ c. TURQUIE - (Requête n° 48939/99)- arrêt définitif

⁴³ CJUE 28 février 1991 Commission contre république Fédérale Allemande- Affaire C-57/89

⁴⁴ Parmi les nombreux exemples : Conseil d'Etat 2 octobre 2002 METL c/ Grondin req. n° 232720, Conseil d'État 16 juin 2008 Commune de Muret req. n° 307755 CE 31 août 2009 Commune d'Arhansus req. n° 316936

2,5 milliards EUR en 1986. Les études indiquent que le coût de l'érosion côtière atteindra en moyenne 5,4 milliards EUR par an au cours de la période 1990-2020⁴⁵. L'accroissement des coûts est le signe qu'il faut faire davantage pour incorporer les risques dans les décisions de planification et d'investissement. Il faut également poser la question de savoir s'il y a lieu de transférer – et si oui, comment – une partie des risques et frais financiers aux intervenants privés qui sont à l'origine de l'accroissement du risque ou qui font le choix de vivre ou d'investir dans des zones à risques. Si aucune action n'est entreprise pour atténuer les risques, on assistera à une hausse généralisée des primes d'assurance et des coûts »⁴⁶. Le rapport de la Cour des Comptes de 2012, établit un état des lieux des fonds publics engagés et à la charge du contribuable et de l'ensemble des assurés pour les catastrophes de 2010⁴⁷. Il souligne aussi les insuffisances, voire les carences en matière de politique urbaine et de prévention des risques, y compris au regard des expropriations intervenues après la catastrophe Xynthia⁴⁸.

Ce constat sévère intervient après la publication du rapport « Cousin » qui avait souligné la nécessité d'une stratégie et des pistes d'évolution⁴⁹. La gestion des risques littoraux exige moins une production normative supplémentaire qu'une application effective des principes et des règles en vigueur. En revanche la stratégie doit faire émerger une approche territorialisée et cohérente.

Cette préconisation invite à renouveler les approches.

B – des interventions à renouveler

Le rapport Cousin soulignait le déficit de gouvernance des risques littoraux⁵⁰. Au-delà des agitations médiatiques inhérentes à l'occurrence d'une catastrophe, il s'agit, à l'appui du développement d'une culture du risque de poser les conditions d'une stratégie globale traduite par des mesures locales opérationnelles. Cette perspective est confortée par la nécessité d'intégrer le changement climatique qui exige à la fois des réponses de court terme, mais aussi la capacité de projection sur le long terme. Nonobstant les faits et les constats, les connaissances sont progressivement développées et précisées⁵¹.

Compte tenu des connaissances acquises, la stratégie territorialisée de prévention des risques (PGRI), complétée par celle de l'urbanisme (SCOT) voire celle de la mer et du littoral (document stratégique de façade) reposera sur une dynamique renouvelée, confortée par un droit mieux appliqué dans ses exigences et adapté en tant que de besoin, notamment avec les PPRNP, PPRI et PPRL. Les manquements apparaissent bien aujourd'hui dans le déficit de mise en œuvre des règles, de la difficulté dans la disponibilité des moyens de prévention ainsi qu'une gestion des ouvrages déficitaire et inadaptée⁵². Nonobstant les efforts engagés, nécessaire, et l'effectivité des règles en vigueur, la pertinence de la stratégie et de la mise en œuvre du droit sera déterminée par un élément central en matière de prévention des risques, l'aléa relatif. Nous en situerons les enjeux et la portée.

1°)- les enjeux de l'aléa relatif

Les divers rapports relatifs au changement climatique, notamment du GIEC voire de la NASA⁵³, démontrent le caractère inéluctable de son impact sur la planète. Si la certitude du phénomène n'est pas contestable, ses conséquences effectives, en termes de bouleversements physiques et chimiques ainsi que des impacts qui en résultent pour les écosystèmes et les espèces laissent une marge d'interprétation. Concernant les zones littorales, l'élévation du niveau de la mer

⁴⁵ Initiative européenne de gestion durable de l'érosion côtière, www.euroSION.org.

⁴⁶ Commission des Communautés Européennes - Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » - COM(2006) 275 final du 7 juin 2006, P.30

⁴⁷ Cour des Comptes Rapport public juillet 2012 relatif aux enseignements des inondations de 2010 sur le littoral (Xynthia) et dans le Var, notamment p. 17 et s.

⁴⁸ Cf. notamment, p. 51 et s.

⁴⁹ Rapport Cousin « propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales » Novembre 2011

⁵⁰ Précité, p. 15

⁵¹ CGEDD Etudes et documents - Impacts à long terme du changement climatique sur le littoral métropolitain – n°55 octobre 2011

⁵² Cf. rapport de la Cour des Comptes 2012, rapport Cousin 2011 précités

⁵³ NASA – Probing the impact of climate change on wildlife, Ecosystems Avril 2011
<http://www.nasa.gov/topics/earth/features/climate/>

apparaît inéluctable, certaines zones seront particulièrement touchées. Plusieurs rapports soulignent l'ampleur du phénomène qui touche actuellement près d'un tiers du littoral français, l'érosion marine à elle seule touche au moins un quart du littoral métropolitain⁵⁴, mais sera amplifié avec les effets du changement climatique⁵⁵.

S'il y a une certitude sur le phénomène lui-même et l'affectation du littoral par le changement climatique, il existe un aléa sur date d'intervention des catastrophes et l'amplitude effective des effets sur les territoires. Or l'anthropisation de ces territoires conforte la portée des futures catastrophes. L'aléa ne porte pas sur la vulnérabilité renforcée des zones côtières, mais sur cette marge entre les échelles que peut recouvrir l'ampleur des érosions ou submersions marines. Ce d'autant que l'existence d'ouvrages sensés préserver les activités à l'origine de l'assèchement des zones concernées, puis les populations et leurs biens entraîne des incertitudes supplémentaires.

Nous devons observer que cet aléa est souvent exploité par les « négationnistes » du changement climatique pour le récuser. Il y a bien des certitudes sur un phénomène global avec des effets locaux sur les zones côtières, et des interprétations des effets eux-mêmes générant quelques incertitudes.

Ainsi, s'il est avéré que les espaces côtiers subissent les effets du changement climatique (de manière variable selon les régions de la planète), le risque existe, il est connu. Cependant son amplitude est déterminée par un ensemble de vecteurs variables dans l'espace et dans le temps : force de la houle, intensité du vent, pression atmosphérique. De plus l'évolution de la température de certaines zones marines comme l'évolution des courants marins sont susceptibles de complexifier à cette variabilité. La meilleure connaissance possible de chacun d'eux ne préjuge pas des conditions de combinaison entre eux. Le niveau d'anthropisation caractérise ensuite la catastrophe.

Dès lors, Il pourrait être vain de vouloir identifier à tout prix et précisément tous les effets du changement climatique en termes d'érosion, d'ensablement, d'effondrement de falaises et de submersion marine. Cependant toute stratégie doit intégrer le changement climatique, elle doit viser aussi à intégrer la diversité des conséquences qui peuvent en résulter pour les personnes et les biens. Pour le droit l'objectif est de poser des règles, absolument nécessaires dans un contexte de risques affectant les biens et les personnes, mais la difficulté est d'intégrer cet aléa, cette incertitude. Toute la stratégie de la prévention repose sur cette capacité intégrative, notamment sur le moyen ou le long terme. Le droit qui en résulte conduira, au moins, à situer les conditions d'occupation du sol et de l'espace car les enjeux sont relatifs à la vie des espèces, dont l'homme et au patrimoine naturel ou culturel.

2°) - la portée de l'aléa relatif.

La détermination des politiques doit intégrer cet aléa de manière adaptée. Il ne s'agit ni de tout interdire, ni d'autoriser sans limites. L'interdit est et restera nécessaire, le contrôle préalable des projets intervenant sur un territoire à risques constitue bien un impératif fondé sur une exigence d'intérêt général. Les diverses polices générales (salubrité, sécurité publiques) sont ici confortées par les polices spéciales (risques, urbanisme). L'intégration de l'aléa relatif conduit à mesurer ces interventions, trois domaines du droit public peuvent servir d'exemple

- en matière d'urbanisme. Ce sont bien les outils de planification qui doivent caractériser les stratégies et le droit en vigueur de manière conjuguée. En intégrant de manière impérative (conformité et non compatibilité) les documents de planification des risques. Les servitudes instaurées par un PPRI s'imposent au PLUI/PLU et à toute décision administrative d'occupation du sol et de l'espace. De l'interdiction d'édifier une construction à l'autorisation assortie de prescriptions, l'éventail des mesures applicables est étendu. Dans le même temps les choix opérés doivent conduire à distinguer précisément les zones de repli stratégique des zones d'urbanisation conditionnelle. Dans les territoires littoraux concernés par les risques d'inondation et de submersion, il paraît nécessaire de dépasser les circonscriptions administratives, d'engager une approche plus globale, écosystémique. De plus, une seule autorité devrait être compétente en matière de décisions d'urbanisme, l'Etat.

⁵⁴ Cf. rapport sur le bilan de la loi littoral et les mesures en faveur du littoral, notamment, p. 50 et s. rapport Cousin précité, p. 13 et s.

⁵⁵ Cf. rapports du GIEC 2008, CGEDD n°55 - 2011, notamment p. 25 et s., précités

- en matière de domanialité : les limites du domaine public maritime ont « constatées en fonction des observations sur les lieux à délimiter ou les informations fournies par des procédés scientifiques »⁵⁶. Pour les juridictions, l'autorité compétente « se borne à constater les limites du rivage de la mer, telles qu'elles résultent des phénomènes naturels observés en réservant les droits des tiers »⁵⁷. Il est des zones du territoire qui vont nécessairement évoluer avec l'impact du changement climatique, y compris en prenant les hypothèses les plus basses du GIEC. Dès lors, en cas de submersion, inéluctable dans certaines zones, l'étendue du domaine public évoluera proportionnellement. Le recul stratégique s'impose, ou s'imposera au-delà des digues et autres ouvrages de protection. Ici les politiques foncières sont essentielles (cas en France avec le Conservatoire du littoral). Ces politiques foncières peuvent aussi se développer en mer, l'implantation de récifs (et non de digues) pouvant ici ou là contribuer à prévenir les risques majeurs. D'un point de vue juridique d'autres enjeux émergent, quelle action du Conservatoire du littoral dans les zones à risques, quelles acquisitions pour quelles finalités,

- en matière de construction. L'intégration de l'aléa dans la stratégie et le droit peut conduire à une évolution caractérisée du droit de la construction. Les innovations intervenues en architecture démontrent les capacités d'adaptation en la matière, certaines populations ont depuis longtemps intégré la variabilité du niveau des eaux, c'est le cas par exemple des riverains du fleuve Amazone ou des Pays-Bas. La conjugaison urbanisme/construction, peut ainsi conduire à intégrer l'aléa dans le schéma urbain et les constructions elles-mêmes. Il est possible d'identifier des zones inondables mais limitativement constructibles, sous conditions par exemple de surélévation et de moyens de secours intégrés à l'habitat. Ici le propriétaire assume le risque qu'il prend en construisant. De ce point de vue la question des coûts de prévention sera posée, comme celle de l'assurabilité du patrimoine.

Ce schéma, au carrefour des stratégies et du droit, conduit à poser d'autres questionnements pour les autorités en charge de la question des risques et intégrant l'aléa relatif. A titre d'exemple, si le domaine public se constate, le basculement de territoires dans le domaine public, imposera de s'interroger sur les autorités compétentes pour planifier le développement urbain, sur le statut des immeubles construits en zone devenue publique, sur la gestion des services publics urbains (eau, assainissement, déchets, énergie etc..)

In fine, l'intégration de l'aléa relatif dans la stratégie et le droit de la prévention des risques littoraux impose à la fois des obligations précises, assorties d'interdits, notamment dans les zones identifiées comme menacées directement, et une certaine adaptabilité en intégrant l'aléa lui-même ce qui doit conduire ici moins à interdire qu'à conditionner. La responsabilisation des acteurs est au cœur du droit et de la stratégie. Les préoccupations d'intérêt général doivent constituer l'élément central de ces politiques publiques pour lesquelles il est demandé de l'efficacité tandis que les moyens sont réduits. Si le temps du risque, n'est pas le même que celui des mandats électoraux, les difficultés et les insuffisances d'aujourd'hui se solderont nécessairement demain par des catastrophes aux effets inégaux. Une politique publique clairement identifiée, des objectifs précis, voilà quelques éléments incontournables que la méthode de la gestion intégrée des zones côtières pourrait favoriser.

Tout le territoire littoral ne pourra être protégé, il sera nécessaire d'adapter la mise en œuvre des moyens de protection (digues et autres équipements) aux objectifs généraux de la prévention des risques. Il pourra s'agir de construire ici mais peut-être aussi démolir ailleurs. Inéluctablement la question des moyens sera posée, celle des instruments de prévention (planification, maîtrise foncière) mais surtout le financement et la maîtrise des ouvrages. Quelles solidarités financière, pour quelles finalités, autant de question à résoudre, sous le feu de l'urgence.

A l'instar de la maîtrise foncière développée pour les cours d'eau⁵⁸, pourrait être envisagée une maîtrise foncière littorale, les zones de « risques littoraux », qui conforteraient ainsi la méthode de recul stratégique.

Notons aussi que le dépassement de l'approche anthropocentrique de la prévention des risques littoraux doit être dépassé. En effet l'environnement, au sens écosystémique, physique, chimique ou

⁵⁶ Art. 2111-5 CGPPP

⁵⁷ CAA Nantes 10 novembre 2009 MEEDDM req. N° 09NT00379

⁵⁸ Art. 1211-12 c.env. créant les zones de rétention temporaire et les zones de mobilité des cours d'eau

biologique doit aussi être traité. Ces zones, comme les estuaires sont vitales pour de nombreuses espèces, il s'agit donc de les intégrer dans la stratégie et le droit qui en résulte.

La prévention des risques littoraux exige de se projeter à la fois dans l'espace et le temps, d'être en capacité de prospective, mais aussi de fermeté immédiate. L'instauration de règles adaptées nécessite des compétences, leur application impose au moins du courage.